

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian yang dilakukan oleh para ilmuwan yang berkaitan dengan administrasi publik dan hasil penelitiannya mempunyai relevansi dengan penelitian yang kami lakukan, antara lain sebagaimana berikut:

1. Penelitian yang dilakukan Marzuki (2008) yang berjudul kinerja organisasi pemerintah daerah. Penelitian ini melihat bagaimana pengaruh struktur organisasi, budaya organisasi dan kepemimpinan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa stuktur organisasi, budaya organisasi dan kepemimpinan mempunyai pengaruh yang besar terhadap kinerja organisasi. Bahkan disarankan untuk meningkatkan kinerja organisasi diperlukan adanya rekrutmen pejabatnya yang transparan, yang tidak hanya terbatas pada penilaian administrative saja, melainkan melalui tes kompetensi menyeluruh.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Roland F. Spekle dan Frank H.M. Verbeeten (2014) dengan judul *The Use of Performance Measurement Systems in The Public Sector: Effect on Performance*. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif menganalisis berdasarkan data survei berupa 101 unit organisasi di sektor publik Belanda. Sebagai responden adalah para manager unit organisasi. Dalam penelitian menggunakan dengan pendekatan empat (4) variable, yaitu kinerja, kontraktilitas, sistem pengukuran kinerja, variabel kontrol. Studi ini merupakan salah satu studi empiris skala lebih besar untuk memberikan bukti tentang efek penggunaan sistem pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik. Hasil penelitian memberikan beberapa wawasan menarik tentang fungsi dari organisasi-organisasi. Pertama, menemukan

hubungan positif antara kontrak dan kinerja. Temuan ini konsisten dengan literatur besar yang mendokumentasikan efek kinerja positif dari tujuan yang jelas dan dapat diukur. Sementara pentingnya tujuan yang jelas dan terukur yang dikenal dengan para pendukung NPM, umumnya dilihat sebagai variabel pilihan: jika tujuan ambigu, manajemen (politik) harus menjelaskannya. Tidak diragukan lagi benar bahwa ambiguitas tujuan dibuat dengan sengaja di beberapa organisasi sektor publik untuk kepentingan politik atau kepentingan pribadi. Tapi NPM tampaknya mengabaikan bahwa kontraktilitas sering kali secara inheren ambigu dalam organisasi sektor publik. Hasil juga menunjukkan bahwa pendekatan NPM saat ini terhadap kontrak kinerja sebagai alat untuk memperbaiki kinerja sektor publik hanya dapat mencakup subset (unit) dari organisasi sektor publik, yaitu, hal-hal yang dicirikan dengan kegiatan kontraktualitas yang tinggi. Secara lebih spesifik, ditemukan bahwa penggunaan sistem yang berorientasi insentif secara negatif jika kontrak meningkat. Mengingat efek negatif langsung yang kuat dari penggunaan berorientasi insentif terhadap kinerja. Ditemukan bahwa penekanan pada insentif umumnya cukup rendah. Dengan demikian, hampir semua unit yang memasang kontraktilitas tinggi dengan penggunaan insentif tinggi. Ini khas untuk sektor publik Belanda, yang ditandai dengan penekanan yang rendah pada insentif. Temuan ini menyiratkan bahwa mekanisme pencegahan (kontrol) nasional tidak dapat mempertahankan tuntutan universalistiknya, dan harus memungkinkan pendekatan yang lebih tergantung pada situasi terhadap manajemen kinerja.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Beyene (2015), dengan judul *“Civil Service Reform and Leadership Role in Ethiopia: The Case of Tigray Regional*

State”(Reformasi Layanan Sipil dan Peran Kepemimpinan di Ethiopia: Kasus Negara Bagian Tigray). Penelitian ini adalah tentang peran kepemimpinan sipil untuk melaksanakan reformasi layanan sipil di Wilayah Tigray. Di Ethiopia, pemimpin layanan sipil diminta untuk berkontribusi terhadap pengembangan sektor publik. Desentralisasi pada tingkat kabupaten di Ethiopia pemimpin pegawai negeri memberikan kinerja layanan publik yang berkualitas tinggi dan untuk menjamin kebebasan memilih dan partisipasi pelanggan sejak awal tahun 1991. Tahun 1990-an adalah periode perubahan dalam pemerintahan dari Perencanaan Pusat untuk Sistem Federal. Selama waktu ini pemerintah telah berusaha untuk merestrukturisasi sistem pelayanan sipil sebagai penyesuaian struktural dengan pandangan federal. Namun, beberapa bukti empiris menunjukkan bahwa, kinerja kepemimpinan pegawai negeri dihambat oleh banyak birokrasi administrasi. Dalam kasus negara bagian Tigray, para pemimpin pegawai negeri tidak efektif dan tidak memainkan peran mereka secara efektif sebagai akibat dari penunjukan pejabat pegawai negeri dan prosesnya yang tidak memadai.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Murgianto, Siti Sulasmi dan Suhermin (2016) dengan judul *The Effects of Commitment, Competence, Work Satisfaction on Motivation, and Performance of Employers at Integrated Service Office of East Java*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh komitmen, kompetensi, motivasi dan kepuasan kerja terhadap kinerja karyawan. Metode yang digunakan adalah survei dengan populasi pegawai di 7 Kabupaten Provinsi Jawa Timur, Indonesia berjumlah 250 responden. Sampel diambil dari 154 responden secara acak. Metode analisis data menggunakan Persamaan Struktural Modelling (SEM) dengan Amos Version 20. Hasil

penelitian menunjukkan bahwa setelah menerapkan satu pintu pelayanan terpadu telah meningkatkan kinerja karyawan karena motivasi kerja sebagian memediasi pengaruh kepuasan kerja terhadap kinerja karyawan. Variabel yang dominan dalam mempengaruhi motivasi kerja adalah komitmen, kemudian kompetensi dan kepuasan kerja. Variabel yang dominan dalam mempengaruhi kinerja karyawan adalah motivasi, kemudian kepuasan, komitmen, dan kompetensi. Variabel yang dominan dalam mempengaruhi kinerja karyawan adalah motivasi, maka kepuasan, komitmen, dan kompetensi. Secara umum bisa disimpulkan bahwa komitmen, kompetensi, dan kepuasan kerja masing-masing berpengaruh signifikan terhadap motivasi karyawan yang bekerja di Kantor Pelayanan Terpadu Jawa Timur. Komitmen, kompetensi dan kepuasan kerja masing-masing juga berpengaruh signifikan terhadap kinerja karyawan di Kantor Pelayanan Terpadu di Jawa Timur. Sementara itu, motivasi kerja berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai di Kantor Pelayanan Terpadu di Provinsi Jawa Timur.

5. Penelitian yang dilakukan Billah (2008) yang berjudul “Kinerja Birokrasi pemerintahan Dalam Pelayanan Publik” (Studi Pada Kantor Pelayanan Pajak Jakarta). Hasil penelitian menyimpulkan bahwa kinerja Birokrasi belum efektif dan efisien, baru sebatas tujuan substantif dengan pemenuhan target yang telah ditentukan oleh atasannya. Penyebabnya antara lain adalah kebijakan *self assessment* atau memberi kepercayaan kepada masyarakat untuk menghitung sendiri pajaknya justru telah memberi beban kepada masyarakat (publik) yang seharusnya mendapatkan pelayanan oleh Kantor Pelayanan Pajak Jakarta. Selain itu disebabkan pula oleh karena birokrasi lebih bersifat patrimonalistik yang memberikan pelayanan menekankan pada prosedur. Dan

kinerja pelayanan tidak menggambarkan pada semangat keperpihkan pada pelanggan (klien) dan pelayanannya terlalu mementingkan prosedur.

6. Penelitian yang dilakukan oleh Adam, Muir, dan Hoque (2014) dengan judul *Measurement of Sustainability Performance in the Publik Sektor*. Penelitian menggunakan pendekatan kuantitatif dengan mengukur kinerja dan praktik pelaporan dari 51 departemen negara bagian/teritori dan federal di Australia. Ukuran kinerja yang digunakan adalah *outputs/ keluaran* (ukuran kuantitas layanan yang diberikan), *cost/biaya* (proses efisiensi dan ukuran kualitas), *aktivitas/proses* (ukuran kegiatan/proses), *customer* (kepuasan pelanggan/masyarakat), *outcomes/hasil* (ukuran hasil yang terjadi, setidaknya sebagian, karena pelayanan yang diberikan), *inputs/masukan* (kegiatan yang direncanakan). Penilaian menggunakan skala likert 1 sampai dengan 5. Nilai skala 1 adalah *little or no extent* (sedikit atau sebatas, 2 *some extent* (sampai batas tertentu), 3 *moderat extent* (cukup luas), 4, *large extent* (besar/banyak) dan 5 *very great extent* (sangat banyak/baik). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja *outputs* mendapatkan *mean rank* 3,57, *cost/proses* efisiensi dan ukuran kualitas *mean rank* sebanyak 3,26, kegiatan/aktivitas (ukuran kegiatan/proses) *mean rank* rata-rata sebanyak 3,22, kepuasan pelanggan/masyarakat *mean rank* rata-rata sebanyak 3,16, hasil/*outcomes* mendapatkan *mean rank* rata-rata 3,07, dan kinerja *inputs/masukan* *mean rank* rata-rata sebesar 2,89. Hasil telah menarik perhatian pada pentingnya beberapa indikator kinerja dalam mengukur efektivitas suatu operasi. Penelitian ini telah menghasilkan pemahaman yang lebih baik tentang bagaimana ukuran kinerja jenis BSC (*Balanced Score Card*) dapat memainkan peran penting dalam meningkatkan kinerja

departemen pemerintah. Implikasinya terhadap kebijakan adalah bahwa implikasi menyeluruh pelaporan keberlanjutan dan penggunaan ukuran kinerja lingkungan dan sosial tidak mungkin diadopsi di sektor publik sementara mereka tetap bersifat sukarela dan tidak ada keunggulan kompetitif dalam penerapan tindakan tersebut. Baik pelaporan perlu dibuat wajib atau sifat non-kompetitif dari operasi mereka perlu diubah, agar jika ini hanya dengan mengikat sumber daya secara kompetitif terhadap pengukuran kinerja di semua indikator keberlanjutan.

7. Penelitian yang dilakukan oleh Triono (2008) tentang Pengaruh Budaya Organisasi, Kepemimpinan, kompetensi SDM terhadap Kinerja organisasi. Penelitiannya bertujuan untuk mengetahui sejauhmana budaya organisasi, kepemimpinan, kompetensi SDM berpengaruh terhadap kinerja organisasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kompetensi SDM, budaya organisasi dan kepemimpinan merupakan variable yang berpengaruh signifikan terhadap kinerja organisasi. Kompetensi SDM dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan. Dan demikian juga pemberdayaan SDM dalam sebuah organisasi harus didukung oleh kebijakan pimpinan.
8. Penelitian yang dilakukan oleh Marthan (2013) yang berjudul Kinerja Birokrasi Dalam Pelayanan Publik Di Era Otonomi Daerah (Studi di Dinas Pendidikan Kabupaten Kutai Barat Provinsi Kalimantan Timur), Penelitian ini bertujuan untuk mendiskripsikan, menganalisis, menginterpretasikan kinerja birokrasi dalam pelayanan publik pada dinas pendidikan Kabupaten Kutai Barat dan faktor penghambat dalam upaya peningkatan kinerja birokrasi pelayanan pada Dinas Pendidikan Kabupaten Kutai Barat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja Dinas Pendidikan Kabupaten Kutai Barat terjadinya penurunan

jumlah sekolah swasta, jumlah murid, dan jumlah guru, para orang tua termotivasi menyekolahkan anaknya, dan terdapat naiknya angka partisipasi, angka kelulusan dan melanjutkan pendidikan. Dalam implementasi strategi kebijakan masih mengalami kendala karena perencanaan tidak konsisten terjadi penurunan anggaran secara drastis, terdapat sejumlah tenaga pendidik yang kurang layak dan tidak layak mengajar. Faktor penghambat upaya peningkatan kinerja layanan publik adalah hambatan tenaga pendidik dan tenaga pendidikan, keuangan, penyediaan sarana dan prasarana, hambatan alam, motivasi masyarakat dalam bidang pendidikan.

9. Penelitian yang dilakukan oleh Robby Aditiya Romy dan Nur Handayani (2016) yang berjudul Analisis Kinerja Pelayanan pada Samsat Daerah Surabaya Utara. Penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja pelayanan publik pada Samsat Surabaya Utara. Dalam penelitian ini untuk mengukur kinerja yaitu menggunakan indikator 1) standart pelayanan; 2) maklumat pelayanan; 3) hasil survey kepuasan masyarakat (IKM); 4) Pengelolaan pengaduan; dan 5) Sistem informasi pelayanan publik. Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja samsat Surabaya utara telah sesuai dengan indikator standar pelayanan publik yang telah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang berlaku (telah sesuai dengan bukti yang tertera yang berisi persyaratan, jangka waktu pelayanan, biaya/tarif, produk pelayanan, dan dasar hukum). Standar operasional pelayanan telah diinformasikan, wajib pajak lebih mengetahui informasi-informasi pelayanan yang ada sehingga masyarakat puas dengan kinerja Samsat Surabaya Utara.
- 2) maklumat pelayanan yang di rumuskan dan dilakukan dengan baik menurut

tugas pokok organisasi (tupoksi), maklumat pelayanan telah diinformasikan secara tertulis di ruang pelayanan sehingga masyarakat mengetahui kesanggupan Samsat Surabaya Utara dalam melayani masyarakat sesuai janji pegawainya. Namun maklumat ini tidak dipublikasikan secara luas, seperti dalam bentuk banner yang ditempatkan di ruang pelayanan maupun ditulis di website resmi Samsat Surabaya Utara. 3) survey kepuasan masyarakat yang dilakukan secara periodik dalam jangka waktu 3 bulan sekali oleh organisasi ketatalaksanaan sebagai bukti yang menunjukkan bahwa Samsat Surabaya Utara mendapat nilai dengan kategori sangat baik dalam melayani wajib pajaknya sesuai dengan standar operasional pelayanan dan maklumat pelayanan. 4) sedangkan pengelolaan pengaduan dibentuk untuk mengetahui keluhan dari wajib pajak dapat ditangani dengan segera dan cepat, Samsat Surabaya Utara telah menyediakan petugas informasi baik secara langsung maupun melalui media elektronik. dan 5) sistem informasi pelayanan publik yang sudah ditetapkan dan dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Sistem informasi pelayanan publik yang digunakan berupa Sistem Informasi Pelayanan Publik (SIPP) yang digunakan untuk mengelola dan menyimpan data wajib pajak. Untuk memudahkan pengguna layanan mendapatkan informasi disediakan pula website yang dapat dikunjungi setiap waktu.

10. Penelitian yang dilakukan oleh Ernani Hadiyati (2014) dengan Judul *Service Quality and Performance of Public Sector: Study on Immigration Office in Indonesia*. Penelitian ini bertujuan untuk mengukur kinerja pelayanan dengan indikator tingkat kepuasan konsumen dalam menggunakan layanan sektor publik melalui pendekatan kebijakan pemerintah terhadap kepuasan

pelayanan, dan penilaian masyarakat terhadap kualitas pelayanan administrasi publik. Dari hasil analisis data yang menggambarkan kualitas pelayanan yang meliputi prosedur pelayanan, persyaratan layanan, kepastian layanan, disiplin pelayanan petugas, tanggung jawab petugas layanan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, adil dalam pelayanan. Sopan santun dari petugas, bahkan biaya layanan, biaya layanan tetap, jadwal layanan reguler, lingkungan yang nyaman, keamanan dalam layanan dengan jumlah nilai per elemen dan nilai rata-rata per elemen menunjukkan bahwa nilai tertinggi adalah biaya layanan yang sama. Bahwa masyarakat membutuhkan transparansi terhadap biaya pelayanan pelayanan pemerintah. Pelayanan pelanggan sektor publik terdiri dari semua tindakan yang dilakukan oleh organisasi untuk mendapatkan kepuasan pelanggan dan membantu memperoleh nilai produk dan layanan yang paling banyak dibeli. Peneliti juga menemukan bahwa unsur pelayanan terendah adalah kecepatan pelayanan. Petugas harus memiliki kemampuan interpersonal yang sangat baik, penting bagi institusi publik untuk memiliki karyawan yang dapat menginspirasi kepercayaan di kalangan konsumen. Petugas harus memiliki pengetahuan dalam menjawab setiap pertanyaan pelanggan, dan menggambarkan perilaku terhormat yang dapat meningkatkan kepercayaan pelanggan. Untuk membangun kepercayaan, program pelatihan harus meningkatkan keahlian dan melatih karyawan di berbagai bidang untuk menyelesaikan beberapa masalah seperti penyelesaian masalah klien, penyediaan layanan sesuai jadwal, dan keakuratan dan kecepatan pekerjaan. Berdasarkan perhitungan variabel Indeks Kepuasan Pelanggan yang tertuang dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP / 25 / M.PAN / 2/2004

tentang Pedoman Umum Organisasi Pengkajian Kepuasan Rakyat di Instansi Pemerintah, Hasil penilaian pelayanan paspor di Kantor Imigrasi 1 Malang dalam kategori kualitas pelayanan adalah B. Kinerja Kantor Imigrasi Kelas 1 Malang sesuai dengan standar kinerja yang telah ditetapkan oleh pemerintah baik. Hal ini berarti kinerja pelayanan ditentukan oleh indikator kualitas layanan secara menyeluruh dan kepuasan pelanggan. Keberhasilan dan kinerja organisasi sektor publik dengan menggunakan layanan evaluasi dimensi membantu organisasi dalam mengembangkan strategi untuk mencapai keunggulan kompetitif secara signifikan.

Penelitian terdahulu yang telah dipaparkan dapat diperbandingkan dan dengan penelitian tentang kinerja birokrasi pemerintah daerah dalam pelayanan publik sektor perijinan dapat disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.1. Beberapa Penelitian Terdahulu

No.	Judul& Peneliti	Fokus	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan penelitian disertasi
1	Kinerja organisasi pemerintah daerah (Marzuki, 2008)	Pengaruh variabel budaya organisasi, struktur organisasi dan kepemimpinan organisasi	Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur organisasi, budaya organisasi dan kepemimpinan mempunyai pengaruh yang besar terhadap kinerja organisasi.	Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kuantitatif. Dalam disertasi ini juga menggunakan pendekatan kualitatif lebih memfokuskan aspek kinerja birokrasi pelayanan. Posisi penelitian yang dilakukan adalah meneruskan penelitian tersebut dari sisi yang berbeda yaitu fokus pada aspek kinerja, faktor pendorong dan menghambat, dan kualitas layanannya
2	Penelitian yang dilakukan oleh Roland F. Spekle dan Frank H.M. Verbeeten (2014) dengan judul <i>The Use of Performance Measurement</i>	Dalam penelitian menggunakan dengan pendekatan empat (4) variable, yaitu kinerja, kontraktilitas, sistem	Hasil penelitian menemukan hubungan positif antara kontrak dan kinerja. Temuan ini konsisten dengan literatur besar yang mendokumentasikan efek kinerja positif dari tujuan yang jelas dan dapat diukur. Sementara	Penelitian ini sama-sama memfokuskan pada aspek kinerja pada organisasi sektorpublik. Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif sama dengan pendekatan kualitatif yang dipakai dalam disertasi ini berfokuskan pada kinerja

No.	Judul& Peneliti	Fokus	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan penelitian disertasi
	<i>Systems in The Public Sector: Effect on Performance</i>	pengukuran kinerja, variabel kontrol.	pentingnya tujuan yang jelas dan terukur yang dikenal dengan para pendukung NPM, umumnya dilihat sebagai variabel pilihan: jika tujuan ambigu, manajemen (politik) dibuat dengan sengaja di beberapa organisasi sektor publik untuk kepentingan politik atau kepentingan pribadi. Tapi NPM tampaknya mengabaikan bahwa kontraktualitas sering kali secara melkat ambigu dalam organisasi sektor publik. Hasil juga menunjukkan bahwa pendekatan NPM saat ini terhadap kontrak kinerja sebagai alat untuk memperbaiki kinerja sektor publik hanya dapat mencakup subset (unit) dari organisasi sektor publik, yaitu, hal-hal yang dicirikan dengan kegiatan kontraktualitas yang tinggi. Secara lebih spesifik, ditemukan bahwa penggunaan sistem yang berorientasi insentif secara negatif jika kontrak meningkat. Mengingat efek negatif langsung yang kuat dari penggunaan berorientasi insentif terhadap kinerja. Ditemukan bahwa penekanan pada insentif umumnya cukup rendah. Dengan demikian, sampel tersebut mengandung hampir semua unit yang memasang kontrak dengan kontraktualitas tinggi dengan penggunaan insentif tinggi. Ini khas untuk sektor publik Belanda, yang ditandai dengan penekanan yang rendah pada insentif. Unit kontrak tinggi akan melakukannya dengan lebih baik jika mereka meningkatkan penekanan mereka pada insentif. Temuan ini menyiratkan bahwa mekanisme	yang lebih pada unit analisis pada organisasi. Aspek yang diteliti berbeda, kinerja organisasi yang diteliti bukan pada pengukuran kinerja yang ditelitinya, akan tetapi aspek yang diteliti kinerja, faktor pendorong dan penghambat, & kualitas pelayanan

No.	Judul& Peneliti	Fokus	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan penelitian disertasi
			pengecangan nasional tidak dapat mempertahankan tuntutan universalistiknya, dan harus memungkinkan pendekatan yang lebih tergantung pada situasi terhadap manajemen kinerja. Orang bahkan mungkin tergoda untuk menyimpulkan bahwa mekanisme pencegahan nasional tidak diketahui secara umum.	
3	<i>Civil Service Reform and Leadership Role in Ethiopia: The Case of Tigray Regional State</i> oleh Gebre Miruts Beyene (2015).	Reformasi pelayanan sipil yang lebih terfokuskan pada kepemimpinan organisasi pelayanan	Di Ethiopia, Desentralisasi pada tingkat kabupaten di Ethiopia memberi kesempatan pemimpin pegawai negeri memberikan kinerja layanan publik yang berkualitas, dan menjamin kebebasan memilih dan partisipasi pelanggan dimulai sejak awal tahun 1991. Tahun 1990-an adalah periode perubahan dalam pemerintahan dari Perencanaan Pusat untuk Sistem Federal. Selama waktu ini pemerintah telah berusaha untuk merestrukturisasi sistem pelayanan sipil sebagai penyesuaian struktural dengan pandangan federal. Namun, beberapa bukti empiris menunjukkan bahwa, kinerja kepemimpinan pegawai negeri dihambat oleh banyak birokrasi administrasi. Dalam kasus negara bagian Tigray, kinerja para pemimpin pegawai negeri tidak efektif dan tidak memainkan peran mereka secara efektif adalah sebagai akibat dari penunjukan pejabat pegawai negeri dan prosesnya yang tidak memadai.	Penelitian ini juga mempunyai kesamaan menggunakan penelitian kualitatif, yang diteliti adalah kepemimpinan birokrasi pelayanan sipil/publik. Namun titik fokusnya lebih menekankan pada reformasi pelayanan sipil dan melihat faktor kepemimpinan. Namun dalam penelitian disertasi fokusnya pada kinerja organisasi, kualitas pelayanan dan tidak hanya melihat faktor kepemimpinannya akan tetapi lebih komprehensif sampai pada melahirkan sebuah model dalam penyelenggaraan pelayanan perijinan perdagangan.

No.	Judul& Peneliti	Fokus	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan penelitian disertasi
4	<i>The Effects of Commitment, Competence, Work Satisfaction on Motivation, and Performance of Empoyers at Integrated Service Office of East Java</i> (Murgianto, Siti Sulasmi dan Suhermin, 2016)	Pengaruh komitmen, kompetensi, motivasi dan kepuasan kerja terhadap kinerja karyawan/pegawai.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa setelah menerapkan satu pintu pelayanan terpadu telah meningkatkan kinerja karyawan karena motivasi kerja sebagian memediasi pengaruh kepuasan kerja terhadap kinerja karyawan. Variabel yang dominan dalam mempengaruhi motivasi kerja adalah komitmen, kemudian kompetensi dan kepuasan kerja. Sedangkan variabel yang dominan dalam mempengaruhi kinerja karyawan adalah motivasi, kemudian kepuasan, komitmen, dan kompetensi. Secara umum bisa disimpulkan bahwa komitmen, kompetensi, dan kepuasan kerja masing - masing berpengaruh signifikan terhadap motivasi karyawan yang bekerja di Kantor Pelayanan Terpadu Jawa Timur. Komitmen, kompetensi dan kepuasan kerja masing-masing juga berpengaruh signifikan terhadap kinerja karyawan di Kantor Pelayanan Terpadu di Jawa Timur. Sementara itu, motivasi kerja berpengaruh signifikan terhadap kinerja pegawai di Kantor Pelayanan Terpadu di Provinsi Jawa Timur.	Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif, dengan memfokuskan pada kinerja individu sebagai bagian organisasi. Sedangkan disertasi menggunakan pendekatan kualitatif, fokus pada kinerja organisasi. Yang dilihat dari penelitian disertasi bukan faktor pengaruh komitmen, kompetensi, motivasi dan kepuasan kerja, akan tetapi melihat faktor pendorong dan penghambat kinerja dari sisi karakteristik organisasi(struktur organisai, teknologi organisasi), karakteristik lingkungan (eksternal: kontrol public & internal:budaya organisasi), karakteristik pekerja (jumlah & kompetensi dan pengembang SDM), kebijakan & praktek pimpinan.
5	Kinerja Birokrasi pemerintahan Dalam Pelayanan Publik” (Studi Pada Kantor Pelayanan Pajak Jakarta) (Billah (2008)	Kinerja Birokrasi Pemerintahan	Kinerja Birokrasi belum efektif dan efisien, baru sebatas tujuan substantive dengan pemenuhan target yang telah ditentukan oleh atasannya. Penyebabnya antara lain adalah kebijakan self assessment atau memberi kepercayaan kepada masyarakat untuk menghitung sendiri pajaknya justru telah memberi beban kepada masyarakat (publik) yang seharusnya mendapatkan pelayanan oleh Kantor	Penelitian ini sama-sama menggunakan pendekatan kualitatif. Aspek yang dikaji adalah sama-sama pelayanan publik. Namun penelitian disertasi menggunakan pendekatan lebih konfrehensif terhadap kinerja organisasi, yang diukur tidak hanya efektivitas dan efisiensi saja akan tetapi dilihat pula dari relevansi, kegunaan dan berkelanjutan, serta faktor pendorong dan penghambat (karakteristik

No.	Judul& Peneliti	Fokus	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan penelitian disertasi
			Pelayanan Pajak Jakarta. Selain itu disebabkan pula oleh karena birokrasi lebih bersifat patrimonialistik yang memberikan pelayanan menekankan pada prosedur. Dan kinerja pelayanan tidak menggambarkan pada semangat keperpihakan pada pelanggan (klien) dan pelayanannya terlalu mementingkan prosedur dari pada orientasi pelayanan.	organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik pekerja dan kebijakan & praktek pimpinan)
6	<i>Measurement of Sustainability Performance in the Publikc sector</i> (Adam, Muir, and Hoque, 2014)	Fokus pada pengukuran kinerja pada Keluaran/output(ukuran kuantitas layanan yang diberikan), Cost / proses efisiensi dan ukuran kualitas, Kegiatan / proses (ukuran kegiatan / proses), kepuasan pelanggan / masyarakat, hasil/outcomes (ukuran hasil yang terjadi, setidaknya sebagian, karena pelayanan yang diberikan), input/masukan (kegiatan yang direncanakan)	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja outputs mendapatkan mean rank 3,57, cos/proses efisiensi dan ukuran kualitas mean rank sebanyak 3,26, kegiatan/aktivitas (ukuran kegiatan/proses) mean rank rata-rata sebanyak 3,22, kepuasan pelanggan/masyarakat mean rank rata-rata sebanyak 3,16, hasil/outcomes mendapatkan mean rank rata-rata 3,07, dan kinerja inputs/masukan mean rank rata-rata sebesar 2,89. Nilai terhadap semua indikator <i>mean rank</i> nya rata-rata diantara nilai <i>moderat extent</i> dan <i>large extent</i> . Penelitian ini telah menghasilkan pemahaman yang lebih baik tentang bagaimana ukuran kinerja yang dicapai.	Penelitian ini juga menggunakan pendekatan/jenis penelitian kuantitatif, dengan obyek penelitian adalah organisasi sektor publik. Penelitian disertasi menggunakan pendekatan lebih komprehensif terhadap kinerja organisasi, yang diukur tidak hanya input-outputs saja akan tetapi dilihat pula dari relevansi, kegunaan dan berkelanjutan, serta faktor pendorong dan penghambat (karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik pekerja dan kebijakan & praktek pimpinan), bahkan kualitas pelayanan.
7	Pengaruh Budaya Organisasi, Kepemimpinan, kompetensi SDM terhadap Kinerja organisasi (Triono, 2008)	Pengaruh Kompetensi Sumberdaya Manusia, organisasi, budaya organisasi, kepemimpinan.	Kompetensi SDM, budaya organisasi dan kepemimpinan merupakan variabel yang berpengaruh signifikan terhadap kinerja organisasi. Kompetensi SDM dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan. Dan Pemberdayaan SDM dalam sebuah organisasi harus didukung oleh kebijakan pimpinan.	Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan memfokuskan pada pengaruh terhadap kinerja layanan publik. Sedangkan penelitian yang peneliti lakukan kualitatif. Posisi disertasi adalah untuk melengkapi penelitian terdahulu, tidak hanya dilihat dari

No.	Judul& Peneliti	Fokus	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan penelitian disertasi
				pengaruh terhadap kinerja organisasi akan tetapi justru melihat kinerjanya secara keseluruhan
8	Kinerja Birokrasi Dalam Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah (Studi di Dinas Pendidikan Kabupaten Kutai Barat Provinsi Kalimantan Timur (Marthan, 2013)	Fokus pada bentuk kebijakan peningkatan kinerja organisasi, kinerja layanan dalam peningkatan mutu pendidikan, kinerja layanan dalam penyediaan & pengembangan kapasitas tenaga pengajar dan tenaga pendidikan, melihat faktor hambatan kinerja layanan.	Hasil penelitian bahwa terjadinya penurunan jumlah sekolah swasta, murid, dan jumlah guru, para orang tua termotivasi menyekolahkan anaknya, dan terdapat naiknya angka partisipasi, angka kelulusan dan melanjutkan pendidikan. Dalam implementasi strategi kebijakan masih mengalami kendala, perencanaan tidak konsisten terjadi penurunan anggaran secara drastis, terdapat sejumlah tenaga pendidik yang kurang layak dan tidak layak mengajar. Faktor penghambat upaya peningkatan kinerja layanan publik adalah hambatan tenaga pendidik & tenaga pendidikan, keuangan, penyediaan sarana dan prasarana, hambatan alam, motivasi masyarakat dalam pendidikan	Penelitian sama menggunakan pendekatan kualitatif. Sama-sama melihat kinerja organisasi, namun ada perbedaan pendekatan teoritik yang digunakannya dan lokus maupun fokus penelitian.
9	Analisis Kinerja Pelayanan pada Samsat Daerah Surabaya Utara (Robby Aditiya Romy dan Nur Handayani, 2016)	Fokus pada kinerja pelayanan publik pada Samsat Surabaya Utara. untuk mengukur kinerja yaitu menggunakan indikator 1) standart pelayanan; 2) maklumat pelayanan; 3) hasil survey kepuasan masyarakat (SKM); 4) Pengelolaan pengaduan; dan 5) Sistem informasi pelayanan publik.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja samsat Surabaya Utara telah sesuai dengan indikator (1) standar pelayanan publik yang telah dilakukan dengan baik sesuai dengan peraturan yang berlaku (2) maklumat pelayanan yang di rumuskan dan dilakukan dengan baik menurut tugas pokok organisasi (tupoksi. 3) survey kepuasan masyarakat yang dilakukan secara periodik dalam jangka waktu 3 bulan sekali oleh organisasi ketatalaksanaan sebagai buktinya yang menunjukkan bahwa Samsat Surabaya Utara mendapat nilai dengan kategori sangat baik dalam	Penelitian ini juga sama-sama menggunakan pendekatan kualitatif. Aspek yang diteliti adalah sektor pelayanan publik. Indikator/ ukur kinerja adalah standart pelayanan, maklumat pelayanan, survey kepuasan masyarakat, pengelolaan pengaduan dan system informasi pelayanan publik. Unit analisisnya organisasi. Posisi disertasi ini adalah untuk melangkapi penelitian terdahulu dengan pendekatan kinerja yang berbeda dengan system <i>input, output, outcome, impact</i> . Faktor pendorong & penghambat kinerja birokrasi.

No.	Judul& Peneliti	Fokus	Hasil Penelitian	Perbandingan dengan penelitian disertasi
			melayani wajib pajak . 4) sedangkan pengelolaan pengaduan dibentuk untuk mengetahui keluhan dari wajib pajak dapat ditangani dengan segera dan cepat, Samsat Surabaya Utara telah menyediakan petugas informasi baik secara langsung maupun melalui media elektronik. dan 5) sistem informasi pelayanan publik yang sudah ditetapkan dan dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku.	
10	<i>Service Quality and Performance of Public Sector: Study on Immigration Office in Indonesia</i> (Ernani Hadiyati (2014).	Fokus kinerja pelayanan utamanya pada aspek kepuasan pelanggan (pasien) dan manajemen penanganan keluhan	Hasil penelitian menemukan unsur pelayanan terendah adalah kecepatan pelayanan. Hasil penilaian pelayanan paspor di Kantor Imigrasi 1 Malang dalam kategori kualitas pelayanan adalah B. Kinerja Kantor Imigrasi Kelas 1 Malang sesuai dengan standar kinerja yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini berarti kinerja pelayanan ditentukan oleh indikator kualitas layanan secara menyeluruh dan kepuasan pelanggan.	Penelitian ini menggunakan pendekatan diskriptif kuantitatif. Selain itu pendekatan penelitiannya berbeda, dalam disertasi ini pendekatannya menggunakan paradigma kualitatif. Posisi disertasi dalam penelitian ini adalah untuk meneruskan atau melengkapi akan tetapi unit analisisnya pada unit organisasi. Pada penelitian terdahulu kinerja tidak melihat kinerja organisasinya, akan tetapi hanya terbatas melihat aspek kepuasan saja dan manajemen penanganan keluhan saja.

Dari sepuluh penelitian terdahulu tersebut di atas dengan melihat fokus atau tujuan penelitiannya banyak perbedaan yang dilakukan oleh penelitian disertasi ini. Kesepuluh penelitian terdahulu tersebut meneliti kinerja birokrasi dari beberapa aspek yaitu pengaruh struktur organisasi, budaya organisasi dan kepemimpinan (Marzuki (2008); menggunakan dengan pendekatan empat (4) variable, yaitu kinerja, kontraktibilitas, sistem pengukuran kinerja, variabel kontrol, efek penggunaan sistem pengukuran kinerja pada organisasi sektor publik

(Spekle dan Verbeeten, 2014); peran kepemimpinan sipil untuk melaksanakan reformasi layanan sipil (Beyene (2015); pengaruh komitmen, kompetensi, motivasi dan kepuasan kerja terhadap kinerja karyawan (Murgianto, *et al.* 2016); kinerja melihat efektivitas dan efisiensi pelayanan (Billah, 2008); ukuran kinerja adalah outputs (ukuran kuantitas layanan yang diberikan), *cost*/biaya (proses efisiensi dan ukuran kualitas), aktivitas/proses (ukuran kegiatan/proses), *customer* (kepuasan masyarakat), *outcomes*/hasil (ukuran hasil yang terjadi), *inputs* (kegiatan yang direncanakan) (Muir, dan Hoque, 2014); pengaruh budaya organisasi, kepemimpinan, kompetensi SDM terhadap kinerja organisasi (Triono, 2008); mendiskripsikan, menganalisis, menginterpretasikan kinerja birokrasi dalam pelayanan publik dan faktor penghambat kinerja birokrasi pelayanan (Marthan, 2013); mengetahui kinerja pelayanan publik dengan mengukur kinerja yaitu menggunakan indikator 1) standart pelayanan; 2) maklumat pelayanan; 3) hasil survey kepuasan masyarakat (SKM); 4) Pengelolaan pengaduan; dan 5) Sistem informasi pelayanan publik (Romy dan Handayani, 2016); dan mengukur kinerja pelayanan dengan indikator tingkat kepuasan konsumen dalam menggunakan layanan sektor publik melalui pendekatan kebijakan pemerintah terhadap kepuasan pelayanan, dan penilaian masyarakat terhadap kualitas pelayanan administrasi publik (Hadiyati, 2014).

Dengan melihat kesepuluh penelitian terdahulu tersebut diatas dapat dibandingkan dengan penelitian disertasi ini. Bahwa penelitian disertasi ini melihat kinerja birokrasi pelayanan dari lokus dan aspek yang berbeda dan belum diteliti secara mendalam seperti aspek keterkaitan/*relevansi* (*relevance*) yang antara lain penekanannya pada rencana strategis dan rencana kerja, efisiensi (*efficiency*) yang penekanannya pada input (sarana dan prasarana,

SDM dan anggaran) dan output yaitu pada target capaian, efektivitas (*effectiveness*) dengan indikator *intermediate outcome (results)* dan *final outcome/impacts* terhadap komunitas tertentu, kegunaan dan berkelanjutan (*utility and sustainability*), yang semuanya itu disesuaikan dengan rencana strategis organisasi. Selain itu faktor pendorong dan penghambat kinerja birokrasi pelayanan dengan indikator karakteristik organisasi (struktur dan inovasi teknologi organisasi), karakteristik lingkungan (eksternal dan internal), karakteristik bekerja dan kebijakan & praktek pimpinan. Demikian pula kualitas pelayanan dengan indikator *tangibles, reliability, responsiveness, assurance, empathy*, menjadi salah satu tujuan penelitian disertasi ini.

2.2. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik

2.2.1. Paradigma *Old Public Administration (OPA)*

Dalam sejarah lama misalnya administrasi publik dalam tulisan Caiden (1982) mempersepsikan administrasi publik sebagai *administration of public* (administrasi dari publik), *administration for public* (administrasi untuk publik), bahkan sebagai *administration by public* (administrasi oleh publik). Mc Curdy (1986) mengemukakan bahwa administrasi publik dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah suatu negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara. Dengan demikian administrasi publik bukan hanya sekedar persoalan administratif akan tetapi juga politik. Persepsi Chandler dan Plano (1988) administrasi publik adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Kemudian Caiden (1982:12) mengemukakan aliran administrasi publik kedalam beberapa rincian, yaitu aliran proses administratif, aliran empiris, aliran pelaku manusia, aliran analisis birokrasi, aliran sistem sosial, aliran pengambilan keputusan, aliran matematik, dan aliran integratif. Kemudian oleh Caiden aliran-aliran tersebut di atas dibagi kedalam 2 (dua) aliran kelompok besar, yaitu aliran proses administrasi meliputi aliran empiris, pengambilan keputusan, matematik, dan aliran sistem administrasi yang holistik yang meliputi aliran pelaku manusia, aliran analisis birokrasi, aliran sistem sosial, dan aliran integratif.

Selanjutnya tahun 1983 muncul paradigma baru yang dikemukakan oleh Garson & Overmann (1991) dengan tujuan untuk merevisi atau memperbaiki POSDCORB (*Planning* (perencanaan), *Organizing* (mengorganisasikan), *Staffing* (mengangkat pegawai), *directing* (mengarahkan), *coordinating* (mengkoordinasikan), *reporting* (membuat laporan) dan *budgeting* (membuat anggaran) yang dikemukakan oleh Gullick digantikan dengan nama akronim PAFHRIER, dengan singkatan *Policy Analysis*, *Financial*, *Human Resources*, *Information*, dan *External Relations*.

Tabel 2.2. Perbandingan Paradigma Birokratik & Paradigma Post-birokratik

No	Paradigma Birokratik	Paradigma Post-birokratik
1	Menekankan kepentingan publik, efisiensi, administrasi dan kontrol	Menekankan hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk, dan keterikatan pada norma
2	Mengutamakan fungsi, otoritas dan struktur	Mengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir (<i>outcome</i>)
3	Menilai biaya, menekankan tanggung jawab (<i>responsibility</i>)	Menekankan pemberian nilai (bagi masyarakat), membangun akuntabilitas, memperkuat hubungan kerja
4	Mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur	Menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi & pemecahan masalah, proses perbaikan yang berkesinambungan
5	Mengutamakan beroperasinya sistem administrasi	Menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur & menganalisis hasil, memperkaya umpan balik.

Sumber: Barzelay & Armaji (1997:496) diolah penulis

Dalam perkembangannya PAFHRIER ini menjadi pusat perhatian manajemen publik. PAFHRIER selang sepuluh tahun kemudian, terjadilah bergeseran paradigma yang lebih dikenal dengan paradigma “post-bureaucratic paradigm” yang benar-benar berbeda dengan paradigma birokratik yang dikritik oleh banyak orang (Barzelay, 1992).

Pendekatan OPA menurut perspektif Denhardt & Denhardt (2013:16) mempunyai beberapa ciri dominan sebagai berikut:

- (1) Administrasi publik cenderung punya peran yang terbatas dalam proses perumusan kebijakan publik, sedangkan peran utama lebih pada upaya mengimplementasikan kebijakan publik.
- (2) Pemberian pelayanan dilaksanakan oleh para administrator yang harus bertanggung jawab kepada pejabat politik dan diberi diskresi (keleluasaan) yang sangat terbatas.
- (3) Program-program publik dikelola oleh organisasi yang disusun secara hierarkhis dimana para pemimpin mengontrol dari atas ke bawah.
- (4) Tujuan utama yang hendak dicapai pemerintah adalah efisiensi dan rasionalitas.
- (5) Apabila ingin efisien, organisasi publik harus dikelola dengan sistem tertutup dimana keterlibatan warga masyarakat sangat terbatas atau dibatasi.

Konsep “OPA” dalam perkembangan sejarahnya memperoleh juga dengan konsep-konsep baru, yang salah satunya timbulnya konsep rasional model yang dikemukakan oleh Simon dengan tulisannnya tentang *Administrative Behavior* (1957). Kemudian konsep tentang *public choice*. Thoha (2008) menyimpulkan *mainstream* dari idea inti the OPA adalah sebagai berikut:

- 1). Titik perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan oleh dan melalui instansi-instansi pemerintah yang berwenang;
2. *Public policy* dan *administration* berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan politik;
3. Administarsi publik hanya memainkan peran yang lebih kecil dari proses pembuatan kebijakan-kebijakan pemerintah ketimbang upaya untuk melaksanakan (*implementation*) kebijakan

publik; 4. Upaya memberikan pelayanan harus dilakukan oleh para administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat politik dan yang diberikan diskresi terbatas untuk melaksanakan tugasnya; 5. Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis; 6. Program-program kegiatan di administrasikan secara baik melalui garis hierarki organisasi dan dikontrol oleh para pejabat hierarki atas organisasi; 7. Nilai-nilai utama (*the primary values*) dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas; 8. Administrasi publik dijalankan sangat efisien dan sangat tertutup, karena itu warga negara keterlibatannya amat terbatas; 9. Peran dari administrasi publik dirumuskan secara luas seperti *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*.

Konsep OPA bisa berlangsung pada semua sektor kehidupan pemerintahan, sektor pertahanan, pendidikan, kesehatan masyarakat, kesejahteraan rakyat, keagamaan, transportasi, keamanan, dan lain sebagainya. Perkembangan paradigma administrasi negara mengalami perubahan visi. Seperti kelompok cendekiawan administrasi negara yang dipelopori oleh Waldo dan Frederickson yang bergabung dalam gerakan administrasi negara baru (*the New Public Administration*) yang menawarkan nilai keadilan sosial atau persamaan serta pelayanan kepada publik sebagai tema sentral yang harus diwujudkan dalam administrasi negara (publik), yang mempunyai implikasi struktural maupun manajerial. Penerapan OPA yang dianggap tidak cocok mengalami perkembangan pergeseran paradigma. Pergeseran paradigma administrasi publik dari OPA menuju ke *New Public Management (NPM)*.

2.2.2. Paradigma Manajemen Publik Baru (*New Public Management*)

Munculnya paradigma *New Public Management (NPM)* sebagai akibat ketidakpuasan terhadap aneka bentuk praktek pelayanan publik yang selama ini diterapkan model birokrasi ala Weberian yang cenderung berdampak negatif. Seperti yang diungkapkan oleh Islamy (2003:4) bahwa struktur birokrasi yang terlalu hierarkhis yang ternyata semakin mendorong merebaknya ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*), merajalelanya prosedur yang kaku (*red tape*), rendahnya inisiatif dan tanggung jawab aparat, serta semakin kuatnya budaya mediokrasi dan inefisiensi. Berbagai tekanan atas ketidakpuasan tersebut telah memicu tuntutan agar dilakukan reformasi sektor publik. Oleh karena itu maka sejumlah pakar mengembangkan pendekatan perspektif baru dengan sebutan dan label yang berbeda-beda yang intinya mengembangkan manajemen baru sektor publik, seperti "*managerialism*" oleh Pollit (1990); "*NPM*" oleh Hood (1991); "*market based public administration*" oleh Lan dan Rosembloom (1992); "*post-bureaucratic paradigm*" oleh Barzelay (1992) dan "*reinventing government*" oleh David Osborne dan Gaebler (1992).

Di tahun 1990-an, perhatian para ahli dan peminat administrasi negara (publik) mengalami perubahan secara drastis, terutama munculnya karya Osborne dan Gaebler (1992), dengan karya yang dikenal dengan *Reinventing Government*. Osborne dan Gaebler menggagas paradigma manajemen pelayanan publik menjadi pemerintahan yang terpusat pada masyarakat (*customer*). Pergeseran paradigma administrasi publik dari *OPA* menuju *NPM*, misi yang dibawa adalah menggugat eksistensi dan peran *OPA* yang dinilai telah gagal meningkatkan kinerja pemerintahan (Islamy, 2007a). Gelombang protes ekstrim terus ditujukan terhadap *OPA*, paling tidak ada 6 (enam) alasan Hughes

(dalam Islamy, 2007), mengapa *Traditional Public Administration* harus diganti, yaitu:

1. Administrasi publik tradisional ternyata telah gagal mencapai tujuannya secara efektif dan efisien sehingga perlu diganti menuju orientasi ke pencapaian kinerja dan akuntabilitas;
2. Peran birokrasi klasik (Weberian) yang kaku yang lebih menonjolkan *self interest* harus diubah menuju ke kondisi organisasi publik, kepegawaian dan pekerjaan yang lebih fleksibel;
3. Kurang jelas dan tegasnya penetapan tujuan organisasi dan pribadi serta tiadanya ukuran kinerja harus diganti dengan tujuan yang lebih jelas dan penetapan ukuran keberhasilan kinerja;
4. Kurangnya komitmen politik para staf dan elit politik yang berkuasa dari pada sekedar bersikap non-partisan atau netral;
5. Peran-peran yang dijalankan pemerintah kurang didasarkan pada tuntutan dan signal pasar;
6. Adanya tendensi yang kuat untuk mengurangi peran pemerintah dengan melakukan kontrak-kerja dengan pihak lain atau lewat privatisasi.

Penyebab perlunya perubahan paradigma menuju ke manajemen publik, menurut pendapat Minogue (2000:36) ada tiga (3) tekanan, yaitu:

- (1) Semakin membesarnya anggaran pemerintah hingga menimbulkan beban sosial yang makin berat sehingga untuk pemerintah perlu dikurangi;
- (2) Rendahnya mutu kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; dan
- (3) Adanya nilai ideologi yang bersifat kontradiktif terhadap perubahan paradigma pemerintahan yang membuka peluang bagi ditemukannya solusi untuk meningkatkan kinerja pemerintah dan mereduksi ukuran dan peran pemerintah.

Osborne dan Gaebler membandingkan prinsip-prinsip mereka dengan suatu alternatif birokrasi-birokrasi yang kaku dan dijangkiti oleh aturan-aturan berlebihan, dibatasi oleh pembuatan anggaran yang terikat aturan dan sistem-sistem personalia, dan sibuk dengan pengendalian. Menurut Osborne dan Gaebler, jenis pemerintahan yang berkembang selama era industri, dengan birokrasi-birokrasinya yang lamban dan tersentralisasi, kesibukannya dengan aturan-aturan dan regulasi-regulasi, rangkaian komando mereka yang hierarkis, tidak lagi bekerja dengan baik (dalam Denhardt & Denhardt, 2013).

Selanjutnya Waldo (1948) (dalam Denhardt & Denhardt, 2013) mengkritik persoalan administrasi dengan menyatakan bahwa:

“alat-alat dan ukuran-ukuran efisiensi, dirasakan dan dinyatakan dengan kuat, sama bagi semua administrasi. Demokrasi, jika ia hendak lestari, tidak boleh mengabaikan pelajaran-pelajaran sentralisasi, hierarki, dan disiplin...baik administrasi swasta maupun administrasi publik adalah penting...tidak semakna dengan gagasan demokrasi...dengan alasan penekanan mereka bahwa demokrasi, sekalipun baik dan diinginkan, namun bukan hal yang penting bagi administrasi”.

Dengan melihat kondisi *OPA* seperti itu yang menimbulkan dampak negatif, Hood (dalam Islamy, 2007a) termasuk dalam aliran *NPM* memberi solusi dengan mengemukakan hal-hal sebagaimana berikut: 1). Menyerahkan tugas-tugas sektor publik kepada masyarakat profesional; 2). Menetapkan secara eksplisit standar dan ukuran kinerja; 3). Menegaskan pentingnya “hasil dari pada “proses”, sehingga hasil harus terus menerus dikendalikan; 4). Meningkatkan efektivitas dan efisiensi dengan mendesentralisasikan tugas-tugas ke bawah dan ke unit lain di luar; 5). Membangun sifat “kompetisi” di lingkungan sektor publik; 6). Meniru gaya praktik manajemen swasta; 7). Meningkatkan kedisiplinan dan hemat dalam menggunakan sumber-sumber- “*to do more with less*”.

Konsep *NPM* ingin menstranformasikan kinerja yang selama ini dipergunakan dalam sektor privat dan bisnis ke sektor publik (Thoha, 2008).

- (1) Selanjutnya Huges (1998:53) lebih spesifik menegaskan bahwa adanya enam alasan mengapa sampai munculnya paradigma manajemen publik, yaitu: (1) "Administrasi publik tradisional telah gagal mencapai tujuannya secara efektif dan efisien sehingga perlu diubah menuju ke orientasi yang lebih memusatkan perhatian pada pencapaian hasil (kinerja) dan akuntabilitas;
- (2) Adanya dorongan kuat untuk mengganti tipe birokrasi klasik yang kaku menuju kondisi organisasi publik, kepegawaian, dan pekerjaan ke arah yang lebih fleksibel;
- (3) Perlunya menetapkan tujuan organisasi dan pribadi secara lebih jelas dan ditetapkannya tolok ukur keberhasilan kinerja melalui indikator kinerja;
- (4) Perlunya para pegawai senior memiliki komitmen politik pada pemerintah daripada sekadar bersikap netral atau nonpartisan;
- (5) Fungsi-fungsi yang dijalankan pemerintah hendaknya lebih disesuaikan dengan tuntutan dan sinyal pasar; dan
- (6) Adanya kecenderungan untuk mereduksi peran dan fungsi pemerintah dengan melakukan kontrak kerja dengan pihak lain (*contracting-out*) dan privatisasi.

Konsep *NPM* dapat dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah (Thoha, 2008). Konsep *NPM* mengubah cara-cara dan model birokrasi publik yang tradisional ke arah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar (Hood (1995), kemudian Hood (1991) membuat karakteristik *NPM* yang mengandung tujuh komponen utama, yaitu: a) Manajemen profesional di sektor publik; b) Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja; c) Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian *output* dan *outcome*; d) Pemecahan unit-unit kerja di sektor publik; e) Menciptakan persaingan di sektor publik; f) Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik; g) Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya

Konsep *NPM*, manajerialisme dan *post-bureaucratic paradigm* merupakan konsep manajemen publik yang muncul di Eropa, dan kemudian berkembang pula di Amerika Serikat. Ketidakpercayaan publik yang meluas terhadap kinerja pemerintah dan kebangkrutan birokrasi di Amerika di masa pemerintahan Presiden Bill Clinton, telah melahirkan konsep *reinventing government* (Mewirauahakan Birokrasi) sebagai model manajemen publik baru dikembangkan oleh Osborne dan Gaebler (1991), konsep *reinventing government* disambut baik oleh Bill Clinton, dengan sepuluh prinsip mewirauahakan birokrasi pemerintah, yaitu:

- a) Pemerintahan katalis: Mengarahkan ketimbang mengayuh (*Catalytic Government: Steering Than Rowing*). Pemerintah katalis merupakan suatu fungsi yang mampu memisahkan sebagai pengarah (membuat kebijakan, peraturan, undang-undang) dengan fungsi sebagai pelaksana (fungsi penyampai jasa dan penegakan).
- b) Pemerintah milik masyarakat: Memberi wewenang ketimbang melayani (*Community-Owned Government: Empowering Rather Than Serving*). Pemerintah milik masyarakat mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya ke tangan masyarakat. Pemerintah hendaknya lebih berorientasi untuk memberdayakan masyarakat tidak sekedar melayani.
- c) Pemerintah yang kompetitif: Menyuntikkan persaingan ke dalam pemberi layanan (*Competitive Government: Injecting Competition into Service Delivery*). Pemerintah kompetitif mensyaratkan persaingan di antara pemberi pelayanan untuk bersaing berdasarkan kinerja dan harga.
- d) Pemerintah yang digerakkan oleh misi: Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan (*Mission-Driven Government: Transforming Rule-*

Driven Organization). Pemerintah berorientasi misi untuk melakukan deregulasi internal, menghapus banyak peraturan internal dan ketentuan internal yang tidak efektif, dan secara radikal menyederhanakan sistem administratif, seperti anggaran, kepegawaian, dan pengadaan.

- e) Pemerintah yang berorientasi hasil: Membiayai Hasil, bukan masukan (*Results-Oriented Government: Funding Outcomes, Not Inputs*). Pemerintah yang berorientasi hasil mengubah fokus dari *input* menjadi akuntabilitas pada keluaran (*ouput*). Para pemimpin organisasi pemerintah mengukur kinerja instansi-instansi pemerintah, menetapkan target, memberi imbalan yang mencapai atau melebihi target, dengan menggunakan anggaran untuk mengungkapkan tingkat kinerja yang diharapkan dalam bentuk besarnya anggaran.
- f) Pemerintah berorientasi pada pelanggan: Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi (*Customer-Driven Government: Meeting the Needs of the Customer, Not the Bureaucracy*). Pemerintah memperlakukan masyarakat yang dilayani-siapa saja, semua lapisan masyarakat. Mereka sebagai pelanggan harus diutamakan apa yang menjadi kebutuhannya.
- g) Pemerintahan wirausaha: Menghasilkan ketimbang membelanjakan (*Enterprising Government: Earing Rather Than Spending*). Wirausaha upaya untuk meningkatkan sumber-sumber ekonomi yang dimiliki oleh instansi pemerintah dari yang tidak produktif diupayakan berproduktif, produksinya yang rendah ditingkatkan berproduksi yang tinggi.
- h) Pemerintah antisipatif: Mencegah daripada mengobati (*Anticipatory Government: Prevention Rather Than Care*). Pemerintah yang antipatif adalah suatu pemerintahan yang berpikir ke depan. Dalam memimpin

hendaknya mereka menggunakan perencanaan strategis, pemberian visi masa depan.

- i) Pemerintah desentralisasi: dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja (*Decentralized Government: From Hierachy to Participation and Teamwork*). Pemerintah desentralisasi adalah suatu pemerintahan yang mendorong wewenang dari pemerintah pusat melimpah ke daerah melalui organisasi atau suatu sistem yang ada.
- j) Pemerintah berorientasi pada (mekanisme) pasar: mendorong perubahan melalui pasar (*Market-oriented Government: Leverraging Change Through the Market*). Pemerintah yang berorientasi pada pasar seringkali memanfaatkan struktur pasar swasta untuk memecahkan masalah daripada menggunakan mekanisme administratif. Mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan).

Reinventing government pada hakekatnya merupakan *NPM*. *NPM* dilaksanakan yang salah satu aplikasinya dalam *reinventing government* adalah merupakan pemikiran pembaharuan administrasi negara dengan memadukan prinsip-prinsip bisnis dalam birokrasi pemerintahan. Dalam penerapan *NPM* pada sektor publik, tentu saja bukan tanpa kritik, banyak para sarjana dan praktisi yang mengungkapkan keprihatinan tentang implikasi-implikasi Manajemen Publik Baru dan peran para manajer publik yang disarankan. Tidak semua prinsip-prinsip *NPM* dapat diterapkannya dalam pelayanan publik harus diingat bahwa ada perbedaan yang dilayani atau pelayanan antara pemerintah dan swasta, pemerintah melayani kepentingan publik, sedangkan swasta melayani kepentingan swasta atau pribadi.

2.2.3. Paradigma *New Public Service (NPS)*

Pendekatan Manajemen Publik Baru membawa harapan bagi pengembangan teori dan pembaharuan praktik manajemen di sektor publik. Namun, hasil yang dicapai ternyata masih banyak kelemahannya. Denhardt & Denhardt (2013) bahkan mengingatkan bahwa “pegawai pemerintah tidak bekerja untuk melayani pelanggan, tetapi untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi”. Pendekatan *NPM* dinilainya cenderung lebih mengkaitkan negara (*state*) dengan pasar (*market*) semata. *NPM* secara eksplisit penekanannya ditujukan adanya dominasi preferensi individu terhadap barang dan jasa publik. Pemerintahan modern yang sebenarnya bukan sekedar untuk mencapai efisiensi saja, akan tetapi lebih dari itu untuk mencapai juga hubungan akuntabilitas antara negara dan pemerintah dengan warganya. *Citizen* (warga) seharusnya tidak hanya sekedar diperlakukan sebagai pelanggan dan konsumen akan tetapi lebih dari itu sebagai warga negara (*as citizen*) yang mempunyai hak untuk menuntut pemerintah agar bertanggung jawab atas tindakan yang diambilnya.

Kemudian Denhardt & Denhardt (2013:62-63) menawarkan pendekatan baru sebagaimana *NPS yang* garis besar terdiri dari 7 (tujuh) konsep sebagai berikut: 1) Melayani warga negara, bukan pelanggan: kepentingan publik adalah hasil suatu dialog tentang nilai-nilai bersama ketimbang kumpulan kepentingan diri individual. Oleh karena itu, pelayanan publik tidak hanya bertanggung jawab kepada tuntutan “para pelanggan,” tetapi lebih tepatnya berfokus pada pembangunan hubungan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantara warga negara. 2) Mengusahakan kepentingan publik: para administrator publik harus memberi sumbangan untuk membangun suatu gagasan kolektif kepentingan publik yang dianut bersama. Tujuannya ialah bukan untuk

menemukan solusi-solusi cepat yang didorong oleh pilihan-pilihan individual, menciptakan kepentingan-kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama.

3) Menghargai warga negara melebihi kewirausahaan: Kepentingan publik lebih baik dimajukan oleh pelayan publik dan warga negara yang bertekad memberikan sumbangan bermakna kepada masyarakat ketimbang oleh manajer usahawan yang bertindak seakan-akan uang publik itu adalah milik mereka sendiri. 4) Berpikir secara strategis, bertindak secara demokratis: Kebijakan dan program memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara paling efektif dan paling bertanggung jawab melalui usaha kolektif dan proses kolaboratif. 5) Mengakui bahwa akuntabilitas tidak sederhana: Pelayanan publik harus lebih penuh memperhatikan ketimbang pasar; mereka juga harus mematuhi undang-undang dan hukum konstitusional, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara. 6) Melayani bukan menyetir: Semakin penting bagi para pelayan publik untuk menggunakan kepemimpinan berbasis nilai yang dianut bersama dalam membantu warga negara mengutarakan secara jelas dan memenuhi kepentingan bersama mereka ketimbang berusaha mengendalikan atau menyetir masyarakat dalam arah-arrah yang baru. 7) Menghargai manusia, bukan sekadar produktivitas: Organisasi publik dan jaringan tempat mereka berpartisipasi lebih mungkin berhasil dalam jangka panjang jika mereka bekerja melalui proses-proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan terhadap semua orang.

Melalui konsep baru yang ditawarkan oleh Denhardt dan Denhardt ini birokrasi pemerintah disarankan untuk beralih kepada prinsip *NPS* yang lebih berorientasi kepada pelayanan masyarakat sebagai warga negara. Keterlibatan warga negara dalam *NPS* diperlukan sesuai dengan prinsip demokrasi,

pemerintah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Idea dasar lahirnya konsep *NPS* dibangun dari konsep-konsep: (1) teori *democratic citizenship*; (2) model komunitas dan *civil society*; (3) organisasi humanisme; (4) postmodern ilmu administrasi publik (Thoha, 2008). Teori pilihan publik merupakan jembatan antara Administrasi Publik Lama dan Manajemen Baru (Denhardt & Denhardt, 2013). Teori pilihan publik Denhardt & Denhardt, (2013) didasarkan asumsi pokok, pertama, teori pilihan publik berfokus pada individu, berasumsi bahwa pembuat keputusan individual, seperti “manusia ekonomi” tradisional, adalah rasional, mementingkan diri sendiri, dan berusaha memaksimalkan “kegunaan-kegunaan”nya sendiri. Para individu mengusahakan keuntungan terbesar (dengan biaya yang paling sedikit) di dalam setiap situasi keputusan, bertindak selalu mengusahakan keuntungan-keuntungan yang sebesar mungkin dan kerugian-kerugian sekecil mungkin di dalam keputusan-keputusan. Kedua, teori pilihan publik berfokus pada ide bahwa “kebaikan publik” adalah hasil dari lembaga-lembaga publik. Kebaikan publik dapat dibedakan dari kebaikan swasta dalam arti bahwa suatu kebaikan publik, seperti pertahanan nasional, bila diberikan kepada satu orang akan diberikan kepada semua orang. Ketiga, yang berkaitan dengan pilihan publik ialah jenis aturan-aturan keputusan berbeda atau situasi-situasi keputusan yang akan menghasilkan pendekatan-pendekatan yang berbeda-beda kepada pembuatan keputusan.

Selanjutnya Denhardt & Denhardt (2013:40-41) membuat perspektif-perspektif yang membandingkan administrasi publik lama, manajemen publik baru dan layanan publik baru (lihat tabel).

Tabel 2.3. Perbandingan Perspektif-Perspektif:
Administarsi Publik Lama, Manajemen Publik Baru, dan Layanan Publik Baru

	Adminstrasi Publik Lama	Manajemen Publik Baru	Layanan Publik Baru
Fondasi-fondasi teoritis dan epistemologis utama	Teori politis, komentar sosial dan politis yang ditambah oleh ilmu sosial yang naif	Teori ekonomi, dialog yang lebih canggih yang didasarkan pada ilmu sosial positivis	Teori demokratis, pendekatan-pendekatan yang bervariasi kepada pengetahuan termasuk positif, interpretif, dan kritis
Rasionalitas yang lazim dan model-model terkait perilaku manusia	Rasionalitis sinoptik "manusia administartif"	Rasionalitas teknis dan ekonomis, "manusia ekonomis," atau pembuat keputusan yang mementingkan diri sendiri	Rasionalitas strategis atau formal, ujian berganda rasionalitas (politis, ekonomis, dan organisasional)
Konsepsi mengenai kepentingan publik	Kepentingan-kepentingan publik didefinisikan secara politis dan diungkapkan di dalam hukum	Kepentingan publik mewakili kumpulan kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari suatu dialog tentang nilai-nilai yang dianut bersama
Kepada siapa pelayanan publik tanggap	Para klien dan konstituen	Para pelanggan	Para warga negara
Peran pemerintah	Mendayung (merancang dan melaksanakan kebijakan-kebijakan yang berfokus pada suatu tujuan tunggal, yang didefinisikan secara politis)	Menyetir (bertindak sebagai katalis kepada kekuatan pasar yang tidak dikekang)	Melayani (bernegosiasi dan memediasi kepentingan-kepentingan di kalangan warga negara dan kelompok-kelompok komunitas, menciptakan nilai-nilai yang dianut bersama)
Mekanisme-mekanisme untuk mencapai sasaran-sasaran kebijakan	Mengatur program melalui lembaga pemerintah yang sudah ada	Menciptakan mekanisme-mekanisme dan struktur insentif untuk mencapai sasaran-sasaran kebijakan melalui lembaga-lembaga swasta dan nirlaba	Membangun koalisi-koalisi publik, nirlaba, dan lembaga-lembaga swasta untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang disepakati bersama
Pendekatan pada akuntabilitas	Hirarkis-para administrator bertanggung jawab kepada para pemimpin politis yang terpilih secara demokratis	Di dorong-pasar-akumulasi kepentingan-kepentingan diri akan menghasilkan hasil-hasil yang diinginkan oleh kelompok luas warga negara (atau para pelanggan)	Multi aspek-para pelayan publik harus memelihara hukum, nilai-nilai komunitas, norma-norma politis, standar-standar profesional, dan kepentingan-kepentingan warga negara
Kebijaksanaan administratif	Para pejabat administratif diizinkan mempunyai kebijaksanaan terbatas	Kebebasan bertindak yang luas untuk memenuhi tujuan-tujuan usahawan	Kebijaksanaan diperlukan tetapi dibatasi dan bertanggung jawab
Struktur organisasional yang diasumsikan	organisasi-organisasi birokratis ditandai oleh otoritas atas-bawah di dalam lembaga-lembaga dan pengendalian atau	Organisasi-organisasi publik didesentralisasi dengan kendali utama tetap di dalam lembaga itu	Struktur-struktur kolaboratif dengan kepemimpinan dibagi bersama secara internal dan secara eksternal

	Adminstrasi Publik Lama	Manajemen Publik Baru	Layanan Publik Baru
	regulasi terhadap para klien		
Basis motivasional pelayanan publik dan para administrator yang diasumsikan	Bayaran dan keuntungan-keuntungan, perlindungan layanan sipil	Semangat usahawan, hasrat ideologis untuk mengurangi besarnya pemerintahan	Layanan publik, keinginan untuk menyumbangkan kepada masyarakat

Sumber: Denhardt & Denhardt, 2013

Menurut Denhardt dan Denhart (2013:170) keterlibatan warga negara justru dilihat sebagai bagian dari implementasi kebijakan yang tepat dan diperlukan dalam sebuah demokrasi. Dibutuhkan suatu negara demokrasi agar paradigma *NPS* dapat berjalan dengan baik (Denhardt dan Denhardt, 2013). Dengan adanya demokrasi para administrator secara langsung maupun tidak langsung akan mendidik warganya untuk berpartisipasi dan bertindak demokratis. Partisipasi pada pemerintahan yang demokratis akan membangun karakter moral, empati dan pengertian akan kebutuhan orang lain serta kemampuan-kemampuan berkolaborasi (Denhardt dan Denhardt, 2013).

2.2.4. Paradigma *New Public Governance* (NPG)

OPA berkembang akhir abad 19 sampai awal tahun 1980-an, karena *OPA* dianggap mengalami kegagalan kemudian berkembang *NPM* sampai awal abad 21 dan kemudian selanjutnya masuk era *New Public Governance* (NPG). Osborne (2010) melihat *NPM* merupakan suatu tahapan transisi evolusi *OPA* menuju kearah *NPG*. Perkembangan *NPM* mengalami masa yang relatif singkat. Hood dalam Osborne (2010) menyebutkan bahwa *OPA* didominasi oleh *rule of law*, *OPA* terfokus pada seperangkat regulasi dan *guidelines*, birokrasi berperan sentral dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan, politik-administrasi terpisah dalam organisasi publik, komitmen terhadap *incremental budgeting* dan

hegemoni profesionalisme dalam penyediaan pelayanan publik. Menurut Osborne (2010) bahwa:

“Elemen kunci dari NPM adalah perhatian terhadap manajemen sektor swasta, fokus pada kepemimpinan *entrepreneurship* dalam organisasi pelayanan publik, menekankan pada pengendalian *input*, evaluasi *output* dan audit kinerja manajemen, penggunaan pasar, kompetisi serta kontrak dalam alokasi sumberdaya dan penyediaan pelayanan publik”.

Osborne (2010) berpandangan bahwa “OPA maupun NPM telah gagal dalam menangkap kompleksitas di lapangan dalam merancang, mengelola dan menyediakan pelayanan publik di abad 21. Oleh karena itu pada saat ini perlu adanya pemahaman yang lebih canggih dan pendekatan yang lebih komprehensif dalam penyediaan pelayanan publik”. Menurut Osborne (2010) bahwa NPG memiliki potensi untuk tumbuh menjadi paradigma baru dalam menghadapi kompleksitas pelayanan publik. Alasannya bahwa: 1), NPG berpotensi menjadi konsep yang memandu pemahaman akan kompleksitas di lapangan yang dihadapi manager publik; 2), istilah “*governance*” bukan hal baru, di dalamnya mencakup *corporate governance* (CG), *good governance* (GG) maupun *public governance* (PG).

Tabel 2.4. Perbandingan OPA, NPM dan NPG

Elemen	OPA	NPM	NPG
Akar Teori	Ilmu Politik & Kebijakan Publik	Teori pilihan rasional/publik & studi manajemen	Teori institusi & jaringan
Negara	Kesatuan (<i>unitary</i>)	<i>Regulatory</i>	<i>Plural & pluralist</i>
Fokus	Sistem politik	Organisasi	Organisasi & lingkungan
Penekanan	Pembuatan dan implementasi kebijakan	Manajemen sumberdaya & kinerja organisasi	Negosiasi nilai, arti & hubungan
Mekanisme alokasi sumberdaya	Hierarki	Pasar & kontrak klasik atau neoklasik	Jaringan & kontrak rasional
Sistem pelayanan	Tertutup	Rasional terbuka	Buka tutup
Landasan nilai	Etika sektor publik	Efisiensi dari kompetisi & pasar	<i>Dispersed & contested</i>

Sumber: Osborne (2010)

Dari masing-masing istilah tersebut (CG), dapat dijelaskan fungsi masing-masing yaitu, CG terfokus terhadap sistem internal dan proses yang menyediakan arah dan pertanggungjawaban organisasi. CG dalam pelayanan publik memberikan perhatian pada hubungan antara pembuat kebijakan dengan senior manager yang diberi tugas mewujudkan kebijakan menjadi realitas (kenyataan). Sedangkan GG fokus pada model normatif (normative models) dari social, political dan administrative governance. Kemudian PG sendiri dapat dipilah menjadi *social-political governance*, *public policy governance*, *administrative governance*, *contract governance*, *network governance*.

Kemudian selanjutnya Osborne (2010) membuat perbandingan dari ketiga paradigma administrasi tersebut, antara OPA, NPM, dan PG. Dalam perbandingan Osborne tidak menyinggung paradigma NPS sama sekali. Kemudian OPA, NPM maupun NPS, sebenarnya sinerginya tercermin dalam sembilan (9) prinsip GG(*good governance*) dari UNDP (1997), yaitu meliputi: *participation*, *rule of law*, *transparency*, *responsiveness*, *consensus orientation*, *equity*, *effectiveness and efficiency*, *accountability*, dan *strategic vision*. Dari sembilan prinsip GG (*good governance*) tersebut dapat dilihat dimana saja nilai-nilai OPA (*Old Public Administration*), NPM, dan NPS. OPA, nilai-nilai pokok telah terwakili dalam prinsip *rule of law*, *effectiveness and efficiency*. Nilai NPM tercermin dalam prinsip-prinsip *transparency*, *responsiveness*, *accountability*, *strategic vision*. Sedangkan untuk nilai NPS telah terwadahi dalam prinsip *participation*, *consensus orientation*, *equity*.

2.2.5. *Good Governance*

Konsep good governance menjadi sangat populer digunakan oleh badan-badan donor internasional, yang sekarang diakui sebagai manifesto politik baru. Analisis Bank Dunia menekankan pentingnya program *governance*, yang di dalamnya mencakup kebutuhan akan kepastian hukum, pers yang bebas, penghormatan pada HAM, dan keterlibatan warga negara dalam organisasi-organisasi sukarela. Menurut Lancaster (1990), program *governance* itu memusatkan perhatian pada reduksi besaran organisasi birokrasi pemerintah; privatisasi badan-badan milik negara; dan perbaikan administrasi bantuan keuangan. Dalam *Good Governance* tidak lagi pemerintah, tetapi juga citizen, masyarakat dan terutama sektor usaha/swasta yang berperan dalam *governance*. Ada tiga institusi dalam domain governance yaitu the state (negara atau pemerintah). Private sector (sektor swasta dan dunia usaha). Dan citizen mungkin lebih tepat organisasi lokal / kemasyarakatan. Mereka berinteraksi dalam fungsinya yang paling tepat bagi masing-masing. Pemerintah lebih berperan fasilitaty dan enabler (yang memungkinkan masyarakat sendiri berperan aktif sebagai pelaku ekonomi sosial). Jadi ada penyelenggara pemerintah, penyelenggaraan swasta, bahkan oleh organisasi masyarakat) (Bintoro, 1990).

Governance adalah sebuah proses berinteraksinya berbagai elemen (dipersempit dalam tiga aktor kunci, yaitu negara, masyarakat dan bisnis) utamanya dalam mengelolasektor-sektor yang menjadi hak publik atau publik patrimony (Putra, 2009). Sedangkan menurut Domai (2011) bahwa konsep *good governance* yang dikemukakan oleh lembaga United Nations seperti WB, IMF, UNDP, dan UNDESD, atau pemerintah dan korporasi Barat, menjadi salahsatu kebutuhan paling mendesak di negara-negara dunia ketiga di Asia, Afrika dan

Amerika Latin/Sentral sebagai kondisi untuk bantuan internasional. Sebagai bagian dari struktural *adjustment* program (SAP), agensi United Nations, menurut instruksi dan tekanan institusi donor di Utara (pemerintah dan korporasi Barat), menuntut supaya negara berkembang mau menggunakan prinsip *good governance* dengan mengimplementasikan sejumlah reformasi struktural dan kebijakan dalam pemerintah dan masyarakatnya sebagai kondisi dari bantuan internasional. Seminar, workshop dan konferensi dilakukan di seluruh dunia yang menekankan konsep dan menghendaki perlunya hasil pembangunan berkelanjutan (UNDP, 1997a, 1997b).

Meski begitu, konsep *good governance* menurut Putra (2009) menuai kritik serius atau bahkan pujian yang mendunia, bekas presiden Tanzania, Julius K. Nyerere, saat berpidato di UN *conference on Governance in Africa* di tahun 1998, mengkritik prinsip "*good governance*" sebagai sebuah konsep yang imperialistik dan koloni. Dia melihatnya sebagai sebuah konsep yang dipaksakan pada negara berkembang dan kurang maju di Afrika oleh kekuasaan Barat industri dan korporasi global transnasional. Menurutnya, korporasi dan pemerintah donor ini, atau organisasi wakil UN, menganggap bahwa *governance* di Afrika sudah "sedemikian buruk" sehingga memutuskan harus mereformasinya supaya "baik" dengan menyusutkan ukuran administrasi negara dan masyarakat, memperluas sektor bisnis privat lewat privatisasi, dan membuat jalan menuju korporasi kapitalis global untuk mencari profit tinggi dan menghasilkan perpaduan ke dalam sistem pasar global (UNDESA, 1998).

Prinsip *good governance* dipromosikan lewat agensi internasional atau konsultan korporat dan pemerintah yang tujuannya adalah mereformasi pemerintah dan ekonomi di negara berkembang guna mengundang elit korporat

global. Menurut United Nation Development Program (UNDP) (dalam Sedarmayanti, 2009:289) prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) adalah sebagai berikut :

- 1) Partisipasi Setiap orang atau warga Negara memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun lembaga perwakilan;
- 2) Kepastian Hukum (*Rule Of Law*) Kerangka aturan hukum dan prundangan-undangan haruslah berkeadilan dan dapat ditegakkan serta dipatuhi secara utuh (*impartialy*), terutama tentang atuaran hukum dan hak azasi manusia;
- 3) Transparansi. Transparansi harus dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi berbagai proses, kelembagaan dan informasi harus dapat di akses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya;
- 4) Tanggung Jawab (*responsiveness*). Bahwa setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan;
- 5) Berorientasi konsensus (*consensus orientation*). Kepemerintahan yang Baik (*Good Governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak;
- 6) Berkeadilan (*Equity*) Pemerintah yang Baik akan memberikan kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
- 7) Efektifitas dan Efisiensi. Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar seusai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik- baiknya.
- 8) Akuntabilitas. Para pengambil keputusan (*decision maker*) dalam organisasi sektor pelayanan dan warga negara madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik
- 9) Visi Strategis (*Strategic Vision*). Para pemimpin

dan warga Negara memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik (Good Governance) dan pembangunan manusia, bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi good governance, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas (Sedarmayanti, 2003). Sedangkan Menurut Hughes dan Ferlie, dkk dalam Osborne dan Gaebler, (1992) berpendapat bahwa Good Governance, memiliki kriteria yang berkemampuan untuk memacu kompetisi, akuntabilitas, responsip terhadap perubahan, transparan, berpegang pada aturan hukum, mendorong adanya partisipasi pengguna jasa, mementingkan kualitas, efektif dan efisien, mempertimbangkan rasa keadilan bagi seluruh pengguna jasa, dan terbangunnya suatu orientasi pada nilai-nilai. Menurut UNDP terdiri dari 3 (tiga) komponen dalam good governance yakni: 1) *The State*; 2) *The Private* dan 3) *Civil Society Organizations*.

Prinsip *good governance*, meski begitu, terdengar bagus dan begitu juga tampilannya, tapi ini masih memberikan orientasi normatif, mendukung elit bisnis dan politik yang kuat, dan mengedepankan kepentingan elit korporat dalam skala nasional dan global. Konsep ini dikatakan defisien karena masih tidak jelas dan membawa nilai normatif yang terlalu tinggi sehingga cenderung meningkatkan kepentingan politik dan ekonomi dari elit dominan, imperialistik dan global, sekaligus menyurutkan tradisi pemerintah di negara berkembang. Apa yang didefinisikan baik oleh orang kaya sepertinya tidak begitu baik untuk masyarakat miskin dan kelas bawah di bangsa yang kurang maju, dan tidak ada alasan bagi kelompok ini untuk mempercayai prinsip baru yang disebut *good governance*.

Dalam implementasi konsep *good governance*, memunculkan persoalan defisiensi dan persoalan lainnya, maka hal ini memunculkan konsep alternatif lain lebih komprehensif, yaitu konsep *sound governance* yang dimunculkan oleh Ali Farazmand.

2.2.6. Sound Governance

Dalam dunia kontemporer sekarang ini, di jaman globalisasi dan dengan berkembang teknologi yang serba cepat telah berdampak terdapat cepatnya perubahan sifat dan peran pemerintah, proses *governance*. Demikian juga dengan globalisasi peran historis tradisional dari negara dan pemerintah juga mengalami perubahan yang cukup mendasar, yang menimbulkan perubahan dalam sifat pemerintahan selama globalisasi (Domai, 2011).

Good governance hanya akan mengerdilkan struktur negara berkembang, sementara kekuatan bisnis dunia makin membesar dan tidak terbendung. Kondisi tersebut telah mengilhami Ali Farazmand (2004) dalam menggagas konsep *sound governance* (SG) yang sekaligus membuka arah baru bagi pembangunan global ke depan. Setelah *good governance* berhasil menginkluskasikan hubungan si kaya dan si miskin di tingkat nasional, maka fase berikutnya adalah menginkluskasikan hubungan negara kaya dengan negara miskin melalui agenda *Sound Governance*. Konsep *sound governance* merupakan konsep baru yang ditawarkan oleh Ali Farazmand (2004) jauh lebih komprehensif dan reliabel dalam menjawab kegagalan epistemologis dan solusi atas arus besar kesalahan kaprahan dari *good governance* (dalam Hermanto Rohman, (2018) <http://prakarsa-jatim.com>). Konsep *sound governance* merupakan perkembangan administrasi publik sebagai alternatif pilihan baru dalam mengimplementasikan

administrasi publik dan merupakan krtik terhadap *good governance* dengan alasan, bahwa. 1, ini lebih komprehensif daripada konsep lain yang ditinjau sebelumnya, dan berisi *elemen governance global* atau internasional yang penting; 2) berisi fitur normatif atau teknis dan rasional dari *good governance*. Sebuah *Governance* bisa dikatakan *sound* meski sistemnya berkonflik dengan kepentingan imperialis dan kebijakan intervensinya; 3) Konsep *sound governance* memiliki karakteristik kualitas *governance* yang lebih unggul daripada *good governance*, dan dianggap jelas secara teknis, profesional, organisasional, manajerial, politik, demokratik dan ekonomi; 4) *Sound governance* bercocokkan dengan nilai konstitusi dan responsif kepada norma, aturan dan rejim internasional. *Good governance* yang didefinisikan sebagai proponennya sering mengabaikan fitur konstitusional penting yang membatasi negara-bangsa dan pemerintah berdaulat; 5) *Sound governance*, konsep ini pertama-tama berasal dari kerajaan Persia yang memiliki sistem administrasi efektif dan efisien (Cameron, 1968; Cook, 1985; Farazmand, 1998; Frye, 1975; Ghirshman, 1954; Olmstead, 1948).

Sound governance berisi beberapa komponen/dimensi yang berinteraksi secara dinamis satu dengan yang lainnya, dan semua komponen tersebut membentuk kesatuan yang mempertimbangkan keragaman, kompleksitas dan intensitas internal, dan menindaklanjuti tantangan, batasan, dan peluang eksternal. Menurut Ali Frazmand (2004) bahwa *sound governance* memiliki banyak dimensi, meliputi proses, struktur, kognisi dan nilai, konstitusi, . manajemen dan kinerja, kebijakan dan sktor, kekuatan internasional atau globalisasi, dan etika, akuntabilitas dan transparansi. Dalam prinsip-prinsip tersebut dijelaskan sebagaimana berikut. Demensi proses bahwa *sound*

governance berisi sebuah proses yang mengatur segala interaksi segala elemen atau stakeholder yang terlibat. Hal ini merupakan sesuatu hal yang ingin dihasilkan oleh *good governance*. Sedangkan struktur adalah sebuah badan elemen konstitutif, aktor, aturan, regulasi, prosedur, kerangka pembuatan keputusan, dan sumber otoritatif yang bisa memberikan sanksi atau melegitimasi proses *governance*, yang diwujudkan secara vertikal dan horisontal, dipengaruhi oleh faktor kekuatan internal, eksternal, lokal dan bahkan dunia internasional. Dimensi kognitif atau nilai merepresentasikan sistem nilai unik atau deviant dalam struktur atau proses *governance*. Sistem *governance* yang tidak sehat (korup, buruk), organisasinya longgar, institusionalisasi dan legitimasinya minim, dan sangat mengandalkan kekuatan eksternal dalam melegitimasi kekuasaannya. Sebagian besar pemerintah kontemporer di negara dunia ketiga masuk dalam kategori ini, lebih mengandalkan struktur kekuatan global dan dominan, dan sistem *governance* yang represif adalah yang cenderung rapuh. Oleh karena itu, *sound governance* akan melahirkan nilai sehat dan dinamis yang mendasari dimensi struktur dan prosesnya.

Dimensi dari sisi nilai normatif keadilan, ekuitas, integritas, responsivitas, tanggungjawab, toleransi dan kesetaraan di hadapan hukum bagi semua rakyat tanpa melihat warna, ras, etnis, gender dan umur, membentuk sebuah perekat sebuah sistem *sound governance* yang menjaga semua dimensi lain tetap saling berkaitan satu sama lain dengan cara yang kuat. Dimensi organisasi dan institusi, bahwa lembaga tanpa organisasi tidak dapat bertahan hidup, demikian organisasi tanpa lembaga akan rapuh dan memiliki ketahanan hidup yang rendah; legitimasi mereka tergantung pada pelembagaan yang memberikan mereka kognitif pengakuan, fitur normatif dengan sistem pemerintahan yang

sehat. Kemudian dari sisi dimensi manajerial dan kinerja dari *sound governance* memiliki keterkaitan erat merupakan bagian integral dari sistem keseluruhan. Kinerja harus membuahkan hasil yang terbaik sesuai dengan yang diinginkan, sesuai legitimasi institusional dan sistem. Dimensi manajemen sebuah perekat transmisi sistem yang membuahkan hasil yang diinginkan. Manajemen harus diberitahu seputar pengetahuan, teknologi, kapasitas, sumberdaya dan keahlian terbaru. Dimensi dari sisi kebijakan dari *sound governance*, yang memberikan panduan, arahan dan kendali yang jelas bagi elemen atau dimensi proses, struktur dan manajemen. Kebijakan eksternal dari organisasi *governance*, berasal dari otoritas legislatif dan politik atau judisial yang merepresentasikan keinginan dari rakyat. Jenis kebijakan ini memandu dan memberikan arahan bagi institusi dan organisasi *governance* untuk mencapai tujuan dan target yang diinginkan. Kebijakan internal dalam organisasi dan institusi *governance*; ini adalah kebijakan organisasi, atau panduan kepada peran yang mendefinisikan dan menetapkan aturan, regulasi, prosedur dan nilai yang digunakan untuk menghasilkan kinerja organisasi dalam misi dan tujuan *sound governance*. Kebijakan eksternal dan internal menjadi mekanisme kendali bagi kinerja organisasi dalam *sound governance*.

Dimensi dari sisi kekuatan internasional atau globalisasi, banyak pemerintah di negara-negara dunia ketiga menderita dan kemungkinan akan terus menderita karena terdapat krisis legitimasi yang sangat serius karena rezim pengganti dan pemimpin asing yang mencengkramnya. Kepentingan rakyat dan memerintah negara-negara dikorbankan untuk melayani kepentingan elit kekuasaan global yang tidak bisa dihindarkannya dalam era globalisasi ini.

Dimensi sisi etika, akuntabilitas dan transparansi. Bahwa *sound governance* dari sisi dimensi akuntabilitas adalah harus dipertanggungjawabkan dalam tata kelola pemerintahannya, dan transparansi, artinya harus terbuka kepada publik dalam pengelolaannya. Tampilan utama dari tata kelola yang baik adalah fondasi yang berprinsip pada nilai-nilai etika, persyaratan akuntabilitas, dan struktur transparansi dan nilai-nilai. Prinsip utama tata kelola yang baik dalam *sound governance* adalah pengawaan atau pemeriksaaan terhadap system penyimpanan yang sekiranya memunculkan potensi korupsi, inefisiensi dan dalam pengelolaan ekonomi dan proses administrasi.

Perlu dicatat bahwa setiap dimensi tersebut diatas bekerjasama secara terpadu/erat, berinterkasi saling ketergantungan dengan lainnya, dengan kepemiminan yang jelas dan partisipasi dinamis antar elemen atau komponen sehingga memberikan kualitas sistem *governance*.

Inovasi kebijakan dan administratif dalam *sound governance* adalah hal sangat penting. Dalam *sound governance* inovasi adalah kunci utama, dan inovasi dalam kebijakan dan administrasi adalah hal sentral (inti terpenting) bagi *sound governance*. Inovasi dalam proses dan struktur administratif dianggap penting bagi organisasi dan manajemen sistem *governance*, dan implementasi kebijakan inovatif yang efektif. Inovasi kebijakan dalam *governance* dianggap sangat penting dalam rangka untuk mengadaptasi/penyesuaian terhadap berbagai lingkungan yang sedang berubah dengan cepatnya dalam dunia yang sedang mengalami globalisasi yang begitu tidak terhindarkan. Menurut Parazmand (2004) bahwa *governance* tanpa adanya inovasi kebijakan dan administratif, akan masuk ke kondisi yang buruk, dan *governance* tidak efektif, kehilangan kapasitas pemerintahannya, dan menjadi kegagalan. Oleh karena itu

bahwa *sound governance*, sangat diperlukan adanya inovasi yang kontinyu (terus menerus) dalam proses kebijakan dan administrasi, struktur dan sistem nilai. Inovasi dalam *sound governance* dan administrasi yang diperlukan adalah inovasi dalam hal teknologi, pengembangan sumberdaya, sistem komunikasi, organisasi dan manajemen, pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia, penelitian.

Menurut Hermanto Rohman (<http://prakarsa-jatim.com>) bahwa *sound governance* menyadarkan kembali bahwa konsep-konsep non-barat sebenarnya banyak yang applicable, khususnya di bidang pemerintahan. Selain itu Sound governance pada prinsipnya juga memberikan ruang bagi tradisi atau inoasi lokal tentang bagaimana negara dan pemerintahan harus ditata, sesuai dengan kebiasaan, budaya dan konteks lokal. Formula dasar *sound governance* menurut Ali Farazmand, dalam Putra (2009) adalah 4 aktor dan 5 komponen. Empat aktor sudah kita ketahui yaitu mem-angun inklusifitas relasi politik antara negara, civil society ,bisnis dan kekuatan internasional. Kekuatan internasionaldi sini mencakup korporasi global, organisasi dan perjanjian internasional. Sedangkan 5 komponen adalah mencakup reformasi struktur, proses, nilai, kebijakan dan manajemen. Kita menyadari bahwa dalam sebuah proses transformasi kelima hal tersebut merupakan bagian integral. Eksklusivitas yang terjadi selama ini adalah masing-masing organisasi/elemen menjalankan kelima komponen itu secara sendiri-sendiri.

2.2.7. Global Governance

Paradigma *global governance* merupakan paradigm administrasi public secara konsep relatif sangat berbeda dan tidak membentuk hierarkhi utuh seperti

pada konsep OPA, NPM, NPS, *good governance*, *good public governance*, *good corporate governance*, *good governance* ataupun seperti konsep *sound governance*. Paradigma *global governance* berangkat dari isu bersama yang dihadapi serta beroperasi pada tataran di luar batas kewenangan negara. Dalam penggalan konsep ditemukan pertukaran istilah *global governance*, *world governance*, dan *transnational governance*. Dari tarataran akademik bahwa paradigma *global governance* sebagai konsep masih miskin literatur (menjadi wacana akademis sejak tahun 1990-an). Dikalangan dunia akademik dalam memhami *global governance* muncul pandangan yang berbeda dalam memahaminya (Mugiono, 2004; Risse, 2007; Mulley, 2008). Berikut ini disajikan beberapa pengertian *global governance* antara lain dari Rosenau dan Czempiel (1992) yang menerjemahkan *global governance* sebagai pemerintahan tanpa pemerintah (*governance without government*). Thomas Welis lebih menjelaskan bahwa *global governance* tidak lain isu dalam *global governance* merupakan isu yang tidak mampu lagi diatasi oleh negara dengan kapasitasnya saat ini. Pengertian *Commission on Global Governance* (CGG), dalam pengertian itu ada kata kunci yaitu "*common affairs*", yang menjadi alasan bagi institusi negara maupun non negara untuk bersama-sama menggarap sebuah isu bersama.

Paradigma administrasi publik dari perspektif atau sudut pandang *global governance* dari beberapa pendapat tersebut diatas dapat ditarik suatu kesimpulan *global governance* merupakan bentuk sinergi penanganan urusan bersama (*common affairs*), kepentingan bersama (*common interests*), atau tujuan bersama (*common goals*), yang bersifat lintas negara, dengan variable kepentingan nasional dan kepentingan regional atau global, dengan aktor yang terlibat adalah negara dengan institusi non negara, sehingga dampak yang

ditimbulkan juga berskala regional, nasional ataupun berdampak global. Menurut Renaud François (2009) Adapun kategori aktor atau pelaku yang pada umumnya terlibat dalam *global governance* adalah antara lain organisasi antar pemerintah, inter-governmental organizations (IGOs), perwakilan masyarakat madani (Civil Society Representatives), pelaku ekonomi dan keuangan internasional (Economic and International-Finance Actors), negara serta kelompok-kelompok informal.

Tabel 2.5. Kerangka Teori Administrasi

No	Pendapat ahli	Kerangka Teori Adminsitasi
<i>Old Public Administration</i>		
1	Caiden, 1982)	Administrasi publik sebagai <i>administration of public</i> , ada pula <i>administration for public</i> atau administrasi untuk publik, ada yang melihatnya sebagai <i>administration by public</i> atau administrasi oleh publik. Kemudian merinci ada beberapa aliran dalam administrasi publik, yaitu aliran proses administrasi, aliran empiris, aliran pelaku manusia, aliran analisis birokrasi, aliran system sosial.
2	Henry (2004)	5 (lima) paradig dalam adminsitasi negara, (1) Paradigama 1 (1900-1926) sebagai paradig dikotomi antara politik dan administrasi Negara; (2) Paradigma 2 (1927-1937) sebagai paradig prinsip-prinsip administrasi; (3) Paradigma 3 (1950-1970) adalah administrasi Negara sebagai ilmu politik; (4) Paradigma 4 (1956-1970) adalah administrasi publik sebagai ilmu administrasi; (5) Paradigma 5 (1970-sekarang) sebagai adaministrasi publik sebagai “administrasi publik”. Paradigm tersebut telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi adalah teori organisasi, teori manajmen, dan kebijakan publik, sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah kepentingan-kepentingan publik.
3	Garson & Overmann (1991)	Selanjutnya pada tahun 1983 muncul paradigma baru yang dikemukakan dengan tujuan untuk merevisi atau memperbaiki POSDCORB (<i>Planning</i> (perencanaan), <i>Organizing</i> (mengorganisasikan), <i>Staffing</i> (mengangkat pegawai), <i>Directing</i> (mengarahkan), <i>Coordinating</i> (mengkoordinasikan), <i>Reporting</i> membuat laporan) dan Budgeting (membuat anggaran) yang dikemukakan oleh Gullick digantikan dengan nama akronim PAFHRIER, dengan singkatan <i>Policy Analysis, Financial, Human Resources, Information</i> , dan <i>External Relations</i> . Kemudian dalam perkembangannya PAFHRIER ini menjadi pusat perhatian manajemen publik.

No	Pendapat ahli	Kerangka Teori Adminsitasi
4	Barzelay dan Armajani (1992)	PAFHRIER Selang sepuluh tahun kemudian, terjadilah bergeseran paradigma yang lebih dikenal dengan paradigma " <i>post-bureaucratic paradigm</i> " yang benar-benar berbeda dengan paradigma birokratik yang dikritik oleh banyak orang. Paradigma birokratik menekankan kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol. Mengutamakan fungsi, otoritas dan struktur. Paradigma birokratik menilai biaya, menekankan tanggung jawab (<i>responsibility</i>), mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur, mengutamakan beroperasinya system administrasi. Sedangkan post-birokratik menekankan hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk, dan keterikatan terhadap norma. Mengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir (<i>outcome</i>). Pradigma post-birokratik menekankan pemberian nilai (bagi masyarakat), membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja, menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, proses perbaikan berkesinambungan, menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil, dan memperkaya umpan balik.
5	Rein (dalam Efendi, 1990)	Birokrasi yang menakanankan rasionalitas dan efisiensi seringkali mengabaikan pada dimensi pemerataan dan keadilan sosial. Organisasi birokratik kurang mampu dan karena itu kurang cocok untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat miskin.
6	Mc Curdy (1986)	Administrasi publik dapat dilihat sebagai suatu proses politik, yaitu sebagai salah satu metode memerintah atau negara dan dapat juga dianggap sebagai cara yang prinsipil untuk melakukan berbagai fungsi negara.
7	Chandler dan Plano (1988)	Administrasi publik adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (<i>manage</i>) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.
Manajemen Publik Baru (<i>New Public Management</i>)		
9	Osborne dan Gaebler (1991)	Karya yang dikenal dengan <i>Reinventing Government</i> . Osborne dan Gaebler menggagas paradigma manajemen pelayanan publik menjadi pemerintahan yang terpusat pada masyarakat (<i>customer</i>). Pergeseran paradigma administrasi publik dari <i>Traditional Public Administration</i> atau OPA menuju NPM, misi yang dibawa adalah menggugat eksistensi dan peran <i>Traditional Public Administration</i> yang dinilai telah gagal meningkatkan kinerja pemerintahan. Konsep NPM, manajerialisme dan <i>post-bureaucraticparadigm</i> merupakan konsep manajemen publik yang muncul di Eropa, dan kemudian berkembang pula di Amerika Serikat. Ketidakpercayaan publik yang meluas terhadap kinerja pemerintah dan kebangkrutan birokrasi di Amerika di massa pemerintahan Presiden Bill Clinton, telah melahirkan konsep <i>reinventing government</i> (Mewirusahaakan Birokrasi) sebagai model manajemen publik baru dikembangkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler, konsep <i>reinventing government</i> dengan sepuluh prinsip mewirusahaakan birokrasi pemerintah, yaitu: 1. Pemerintahan katalis: Mengarahkan ketimbang mengayuh (<i>Catalytic Government: Steering Than Rowing</i>); 2. Pemerintah milik masyarakat: Memberi wewenang ketimbang melayani (<i>Community-Owned Government: Empowering Rather Than Serving</i>); 3. Pemerintah yang kompetitif: Menyuntikkan persaingan ke dalam pemberi layanan (<i>Competitive Government: Injecting Competition into Service Delivery</i>); 4. Pemerintah yang digerakkan oleh misi: Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan (<i>Mission-Driven Government: Trasforming Rule-Driven Organization</i>); 5. Pemerintah yang berorientasi hasil; 6. Pemerintah berorientasi pada pelanggan: Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi (<i>Customer-Driven Government: Meeting the Needs of the</i>

No	Pendapat ahli	Kerangka Teori Adminsitasi
		<i>Customer, Not the Bureaucracy</i>); 7. Pemerintahan wirausaha: Menghasilkan ketimbang membelanjakan (<i>Enterprising Government: Earing Rather Than Spending</i>); 8. Pemerintah antisipatif: Mencegah daripada mengobati (<i>Anticipatory Government: Prevention Rather Than Care</i>); 9. Pemerintah desentralisasi: dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja (<i>Decentralized Government: From Hierachy to Participation and Teamwork</i>).; 10 Pemerintah berorientasi pada (mekanisme) pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar (<i>Market-oriented Government: Leverraging Change Through the Market</i>). Osborne dan Gaebler, jenis pemerintahan yang berkembang selama era industri, dengan birokrasi-birokrasinya yang lamban dan tersentralisasi, kesibukannya dengan aturan-aturan dan regulasi-regulasi, rangkaian komando mereka yang hierarkis, tidak lagi bekerja dengan baik
10	Christoper Hood (1991)	Membuat karakteristik <i>NPM</i> yang mengandung tujuh komponen utama, yaitu: 1. Managemen profesional di sektor publik; 2. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja; 3. Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian <i>output</i> dan <i>outcome</i>; 4. Pemecahan unit-unit kerja di sektor publik; 5. Menciptakan persaingan di sektor publik; 6. Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik; 7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya
11	Huges (1998)	Lebih spesifik menegaskan ada enam alasan mengapa sampai munculnya paradigma manajemen publik, yaitu: 1. Administrasi publik tradisional telah gagal mencapai tujuannya secara efektif dan efisien sehingga perlu diubah menuju ke orientasi yang lebih memusatkan perhatian pada pencapaian hasil (kinerja) dan akuntabilitas; 2. Adanya dorongan kuat untuk mengganti tipe birokrasi klasik yang kaku menuju kondisi organisasi publik, kepegawaian, dan pekerjaan ke arah yang lebih fleksibel; 3. Perlunya menetapkan tujuan organisasi dan pribadi secara lebih jelas dan ditetapkannya tolok ukur keberhasilan kinerja melalui indikator kinerja; 4. Perlunya para pegawai senior memiliki komitmen politik pada pemerintah daripada sekadar bersikap netral atau nonpartisan; 5. Fungsi-fungsi yang dijalankan pemerintah hendaknya lebih disesuaikan dengan tuntutan dan sinyal pasar; dan; 6. Adanya kecenderungan untuk mereduksi peran dan fungsi pemerintah dengan melakukan kontrak kerja dengan pihak lain (<i>contracting-out</i>) dan privatisasi.
12	Mahmudi (2005).	Penekanan <i>NPM</i> adalah pelaksanaan desentralisasi, devolusi, dan modernisasi pemberian pelayanan publik (<i>NPM</i> merupakan teori manajemen publik yang beranggapan bahwa praktik manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik manajemen sektor publik. Untuk memperbaiki kinerja sektor publik perlu mengadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta ke dalam organisasi sektor publik.
13	Thoha (2008)	Untuk lebih mewujudkan konsep <i>NPM</i> dalam birokrasi publik, diupayakan agar para pemimpin birokrasi meningkatkan produktivitas dan menemukan alternatif cara-cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi. Mereka didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan streamlining proses dan prosedur birokrasi, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan.
		Dari berbagai uraian diatas dapat diambil suatu kesimpulan bahwa <i>NPM</i>, ingin mengubah cara kerja birokrasi publik dengan memberikan dan mentransformasikan label kinerja bisnis ke dalamnya, selain itu pasar harus diterapkan dalam kinerja birokrasi publik. Dalam new public management ini warga yang dilayani dikenali sebagai pelanggan yang

No	Pendapat ahli	Kerangka Teori Administritasi
		perlu dipuaskan kepentingan individunya. Kinerja birokrasi bisnis yang menganggap orang yang berhubungan dengannya perlu dipuasi kebutuhan pribadinya. Sedangkan warga yang mempunyai kebutuhan-kebutuhan lain yang tidak tampak dalam hubungan itu tidak perlu diperhatikan.
Pelayanan Publik Baru (<i>New Public Service</i>)		
14	Box 1998; Cooper 1991; King Feltey dan O'Neil 1998; Stivers 1994a; 1994b; Thomas 1995.	Pemerintahan adalah milik warga negaranya.
15	Denhardt & Denhardt (2013)	Pegawai pemerintah tidak bekerja untuk melayani pelanggan, tetapi untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi. Pendekatan manajemen publik baru (<i>NPM</i>) dinilainya cenderung lebih mengkaitkan negara (<i>state</i>) dengan pasar (<i>market</i>) semata. 7 (tujuh) konsep pelayanan publik baru Denhardt dan Denhardt: 1. Melayani warga negara, bukan pelanggan; 2. Mengusahakan kepentingan publik: para administrator publik harus memberi sumbangan untuk membangun suatu gagasan kolektif kepentingan publik yang dianut bersama; 3. Menghargai warga negara melebihi kewirausahaan; 4. Berpikir secara strategis, bertindak secara demokratis; 5. Mengakui bahwa akuntabilitas tidak sederhana; 6. Melayani bukan menyetir; 7. Menghargai manusia, bukan sekadar produktivitas. Melalui konsep baru yang ditawarkan ini birokrasi pemerintah disarankan untuk meninggalkan prinsip-prinsip administrasi lama (<i>klasik</i>) dan <i>reiventing government</i> atau <i>NPM</i> untuk beralih kepada prinsip <i>NPS</i> yang lebih berorientasi kepada pelayanan masyarakat sebagai warga negara. Untuk mewujudkan layanan publik baru, diperlukan keterlibatan warga negara dalam pembangunan komunitas. Keterlibatan warga negara justru dilihat sebagai bagian dari implementasi kebijakan yang tepat dan diperlukan dalam sebuah demokrasi.
16	Sandel (1996)	Model yang biasanya dipergunakan untuk menjelaskan hubungan warga negara dan negara dalam basis bahwa pemerintahan itu diperlukan untuk menjamin warga negaranya bisa membuat pilihan-pilihan yang bebas selaras dengan kepentingan individu (<i>self-interest</i>) yang dijamin oleh suatu prosedur dan hak individu. Adanya keterlibatan yang aktif dari warga negara dalam proses pemerintahan. Warga negara tidak hanya hanya melihat dari perspektif individu dalam persoalan yang lebih besar, namun melihat semua persoalan dari perspektif lebih luas untuk kepentingan umum, merasa ikut memiliki, adanya moral bond dengan komunitasnya.
17	Thoha (2008)	Idea dasar lahirnya konsep <i>NPS</i> dibangun dari konsep-konsep: (1) teori <i>democratic citizenship</i> ; (2) model komunitas dan <i>civil society</i> ; (3) organisasi humanisme; (4) postmodern ilmu administrasi publik.
Paradigma <i>New Public Governance</i> (NPG)		
18	Osborne (2010)	<i>NPM</i> merupakan tahapan transisi evolusi dari <i>OPA</i> menuju <i>NPG</i> . <i>NPM</i> relatif singkat, hanya transisi dari tradisi statik dan birokratik (<i>OPA</i>) menuju tradisi dinamik dan pluralis (<i>NPG</i>). Pelayanan berdasarkan teori jaringan, yang memandang negara adalah plural dan terfokus pada organisasi dan lingkungannya. Penekanan pada negosiasi nilai, arti hubungan, mekanisme alokasi sumberdaya adalah jaringan & kontrak rasional dengan sistem pelayanan buka tutup.
<i>Good Governance</i>		
19	United Nation Development	Prinsip <i>Good governance</i> adalah sebagai berikut : 1) Partisipasi; 2) Kepastian Hukum (<i>Rule Of Law</i>); 3) Transparansi.; 4) Tanggung Jawab

No	Pendapat ahli	Kerangka Teori Adminsitasi
	Program (UNDP)	(responsiveness).; 5) Berorientasi konsensus (consensus orientation).; 6) Berkeadilan (Equity); 7) Efektifitas dan Efisiensi. ; 8) Akuntabilitas; 9) Visi strategis (<i>strategic vision</i>).
20	Hughes dan Ferlie, dkk, (1992)	Good Governance, memiliki kriteria yang berkemampuan untuk memacu kompetisi, akuntabilitas, responsip terhadap perubahan , transparan, berpegang pada aturan hukum, mendorong adanya partisipasi pengguna jasa, mementingkan kualitas, efektif dan efisien, mempertimbangkan rasa keadilan bagi seluruh pengguna jasa, dan terbangunnya suatu orientasi pada nilai-nilai.
21	Bintoro (1990)	Dalam Good Governance tidak lagi pemerintah, tetapi juga citizen, masyarakat dan terutama sektor usaha/swasta yang berperan dalam governance. Ada tiga institusi dalam domain governance yaitu <i>the state</i> (negara atau pemerintah). Private sector (sektor swasta dan dunia usaha). Dan citizen mungkin lebih tepat organisasi lokal/kemasyarakatan.
Sound governance		
22	Ali Farazmand	Membangun inklusifitas relasi politik antara negara, civil society, bisnis (<i>private</i>) dan kekuatan internasional. Kekuatan internasionaldi mencakup korporasi global, organisasi danperjanjian internasional.
Global Governance		
23	James N Rosenau dan Czempiel (1992)	<i>Global governance</i> sebagai pemerintahan tanpa pemerintah (governance without government).
24	Thomas Weiss and Leon Gordenker (1996)	Bahwa <i>global governance</i> tidak lain isu dalam <i>global governance</i> merupakan isu yang tidak mampu lagi diatasi oleh negara dengan kapasitasnya saat ini. Pengertian <i>Commission on Global Governance (CGG)</i> , dalam pengertian itu ada kata kunci yaitu " <i>common affairs</i> ", yang menjadi alasan bagi institusi negara maupun non negara untuk bersama-sama menggarap sebuah isu bersama.
25	Renaud François (2009)	Kategori aktor atau pelaku yang pada umumnya terlibat dalam global governance adalah antara lain organisasi antar pemerintah, <i>inter-governmental organizations</i> (IGOs), perwakilan masyarakat madani (<i>Civil Society Representatives</i>), pelaku ekonomi dan keuangan internasional (<i>Economic and International-Finance Actors</i>), negara serta kelompok-kelompok informal.

Sumber: berbagai teori diolah

2.3. Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Pelayanan Publik

2.3.1. Desentralisasi

Munculnya sistem pemerintahan yang menganut desentralisasi merupakan suatu kebutuhan administrasi dan tuntutan politik yang dikehendaki oleh masyarakat daerah. Desentralisasi merupakan sebagai kebutuhan administrasi, kebutuhan akan kemudahan dan kualitas layanan birokrasi, dan secara politis, Smith (2012) bahwa desentralisasi diharapkan memperkuat akuntabilitas (tanggungjawab), ketrampilan politik dan integrasi nasional,

membawa pemerintahan lebih dekat kepada masyarakat, dan desentralisasi menyediakan pelayanan-pelayanan yang lebih baik terhadap kelompok masyarakat. Namun demikian kebutuhan akan desentralisasi di suatu negara tergantung dan bervariasi dapat dilihat dari sisi geografis, ekonomi, etnik, agama, sejarah dan ideologi.

Definisi desentralisasi satu dengan lainnya berbeda, tidak puas dengan definisi yang dilahirkan oleh para ahli. Jika kita lihat semuanta titik beratnya adalah pemberian kewenangan dari pemerintah di atasnya, baik pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi atau sebutan lain kepada pemerintah/lembaga/badan dan lain sebagainya yang berada di bawahnya. Bryant dan White, (1989) memberi penjelasan bahwa desentralisasi menyangkut wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumberdaya yang diberikan kepada badan-badan dan pemerintah regional dan lokal dalam rangka mengurus kepentingannya. Kemudian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), tidak hanya berbicara soal pelimpahan kewenangan akan tetapi juga berbicara soal bentuk desentralisasi. PBB (1992) memberi pengertian tentang desentralisasi adanya suatu proses kewenangan yang diserahkan dari pemerintah nasional atau pusat kepada lembaga-lembaga pemerintah lokal, melalui dekonsentrasi, maupun devolusi. Atau lebih lengkapnya desentralisasi adalah *the transfer of authority away from the national capital wether by deconnsentration, delegation to field officer or by devolution to local bodies* (United Nations, 1992).

Nampaknya tidak puas dengan teori sebelumnya, klasifikasi desentralisasi Rondinelli dan Cheema (1989) lebih detail yaitu desentralisasi dapat dilakukan melalui dekonsentrasi, delegasi dan devolusi. Bentuk

desentralisasi sebagai pelimpahan wewenang (*delegation*) yaitu mencakup penyerahan tanggung jawab kepada bawahan untuk mengambil keputusan berdasarkan kasus yang dihadapi, tetapi pengawasan tetap berada di tangan pusat (kadang-kadang disebut juga dekonsentrasi) (Riggs, 1985:407). *Deconcentration*, merupakan pembagian wewenang dan tanggung jawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan. Sedangkan pola atau bentuk desentralisasi berupa *devolution* (pengalihan kekuasaan) yaitu dimana seluruh tanggung jawab untuk kegiatan tertentu diserahkan penuh kepada penerima wewenang. Pemberian otonomi bagi daerah untuk mengatur diri sendiri, atau lembaga pemilihan untuk tujuan khusus, seperti Dewan Sekolah, merupakan contoh pengalihan (Riggs, 1985:407). Ratnawati (2006) menyatakan bahwa :

"desentralisasi politik sebagai devolusi kekuasaan konkret berwujud daerah otonom dan otonomi daerah (hak daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri/*local-self government* atau *communal-autonomy*). Dua tujuan pokok dibalik konsep desentralisasi adalah dalam rangka efektivitas pemerintahan (kedekatan, kepekaan serta kesesuaian dengan kebutuhan lokal) dan pengembangan *grass-roots democracy* seperti pendidikan politik warga, akuntabilitas, dan partisipasi".

Desentralisasi menurut Smith (2012:1) "menyangkut pendelegasian kekuasaan kepada tingkatan yang lebih rendah dalam suatu hirarki teritorial, apakah hirarki tersebut merupakan tingkatan pemerintahan dalam suatu negara ataukah tingkatan jabatan dalam suatu organisasi berskala besar". Kemudian definisi Imawan (Dalam Haris, 2005:40) menyatakan desentralisasi adalah azas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Kemudian Cheema *et al*,(1983) mendefinisikan desentralisasi sebagai pelimpahan wewenang dan tanggung jawab atau kekuasaan untuk menyelenggarakan sebagian atau seluruh fungsi manajemen dan administrasi

pemerintahan dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya; pejabat pemerintah atau perusahaan yang bersifat semi otonom; kewenangan fungsional lingkup regional atau daerah; lembaga non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat.

Cheema dan Rondinelli (1983) nampak tidak puas, melihat adanya kebekuan dan bahaya sentralisasi, kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan diperlukan sebuah desentralisasi, Cheema dan Rondinelli(1983) mengemukakan perlunya desentralisasi, dengan berbagai argumentasinya: 1. Suatu cara untuk mengatasi berbagai kegawatan keterbatasan. 2. Mengatasi prosedur terstruktur ketat suatu perencanaan terpusat. 3. Peningkatan sensitivitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat. 4. Penetrasi politik dan administrasi negara. 5. Perwakilan lebih baik. 6. Kapasitas dan kemampuan administrasi publik yang lebih baik. 7. Pelayanan lapangan dengan efektivitas lebih tinggi di tingkat lokal. 8. Meningkatkan koordinasi dengan pimpinan setempat. 9. Melembagakan partisipasi masyarakat setempat. 10. Menciptakan cara-cara alternatif pengambilan keputusan. 11. Administrasi publik yang lebih fleksibel, inovatif, dan kreatif. 12. Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik. 13. Stabilitas politik yang lebih baik. 14. Peningkatan jumlah dan efisiensi penyaluran barang dan pelayanan publik.

Kemudian Osborne dan Gaebler melihat keuntungan yang diperoleh dari desentralisasi daripada sentralisasi, Osborne dan Gaebler (1995:283-284) mengemukakan empat keuntungannya adalah: 1. Desentralisasi jauh lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi, desentralisasi akan memberi respons yang cepat terhadap perubahan-perubahan lingkungan dan perubahan kebutuhan masyarakat; 2. Desentralisasi jauh lebih efektif daripada sistem

sentralisasi, karena memberikan partisipasi dari staf atau masyarakat; 3. Desentralisasi jauh lebih inovatif daripada sentralisasi karena memberi peluang dan tumbuhnya ide-ide dari bawah dari pelaksanaan yang berhubungan langsung dengan konsumen atau masyarakat; 4. Desentralisasi menumbuhkan semangat dan moral, komitmen serta produktivitas yang tinggi.

Nampaknya Smith (2012) sejalan dengan Osborne dan Gaebler bahwa dengan desentralisasi pelayanan berbagai kebutuhan masyarakat dapat dikoordinasikan dengan instansi pemerintah terkait. Dengan koordinasi pelayanan kepada publik akan lebih mudah dan lebih diperhatikan. Pemerintah sebagai pelaksana dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat perlu menentukan skala prioritas utama, dan seberapa banyak kebutuhan masyarakat (Smith, 2012). Dengan demikian dari pengertian desentralisasi tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa desentralisasi pemberian kewenangan kekuasaan dari pemerintah di atasnya kepada pemerintah yang berada di bawahnya dikarenakan adanya kebutuhan administrasi dan kebutuhan politik. Desentralisasi dapat dalam bentuk dekonsentrasi, devolusi maupun dalam bentuk delegasi, dengan maksud untuk memperkuat akuntabilitas (pertanggungjawaban), ketrampilan politik, integrasi nasional, mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya, dan menyediakan pelayanan yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan masyarakat, bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2.3.2. Otonomi Daerah dan Pelayanan Publik

Otonomi daerah merupakan perwujudan dari desentralisasi, yang kewenangannya diberikan oleh pusat kepada daerah. Otonomi yang diberikan oleh pemerintah kepada daerah adalah diberikan oleh pemerintah kepada

masyarakat daerah dan bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah. Konsep otonomi merupakan suatu kebebasan untuk mengambil keputusan sendiri, baik keputusan politik maupun keputusan administrasi dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan (Zuhro,1988).

Banyak yang menyakini bahwa secara politis, administratif dan ekonomis pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi akan dapat meningkatkan kemampuan daerah, meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seperti yang diungkapkan Usman (dalam Hamid dan Malian, 2004) bahwa secara politis akan dapat meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab politik daerah, membangun proses demokratisasi (kompetisi, partisipasi dan transparansi), konsolidasi integrasi nasional (menghindari konflik pusat-daerah dan antar daerah). Sedangkan secara administratif daerah akan mampu meningkatkan kemampuan daerah merumuskan perencanaan dan mengambil keputusan strategis, meningkatkan akuntabilitas publik dan pertanggungjawaban publik. Secara ekonomis, akan mampu membangun keadilan di semua daerah (maju bersama), mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah, serta meningkatkan kemampuan daerah memberikan *public goods and service*.

Sedangkan secara teoritis menurut Affandi (dalam Hamid dan Malian, 2004), ada 6 (enam) elemen utama yang membentuk Pemerintahan Daerah, yaitu:

“1) adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri; 2) adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dan otonomi yang diserahkan kepada daerah; 3) adanya personil (pengawal) yang bertugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi rumah tangga daerah; 4) adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah; 5) adanya unsur perwakilan yang merupakan dari wakil-wakil rakyat yang mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah; 6) adanya manajemen urusan otonomi yaitu penyelenggaraan otonomi daerah agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis dan akuntabel”.

Secara teoritis menurut Ratminto dan Winarsih (2006:189-190) pelaksanaan otonomi daerah akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, hal ini dikarenakan bahwa:

“1. Otonomi daerah akan memperpendek tingkatan atau jenjang hirarkhi pengambilan keputusan, sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan secara lebih cepat. 2. Otonomi daerah akan memberbesar kewenangan dan keleluasaan daerah sehingga pemerintah daerah kabupaten atau kota dapat merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah dan tuntutan masyarakat. 3. Otonomi daerah akan memperdekat penyelenggara pemerintah dengan konstituennya sehingga penyelenggara pemerintah akan dapat merespons tuntutan masyarakat secara lebih tepat. 4. Kedekatan dengan konstituen juga akan meningkatkan tingkat akuntabilitas penyelenggara pemerintah karena masyarakat lebih dekat dan memiliki akses yang lebih besar untuk mengontrol jalannya pemerintahan”.

Memang secara teoritis dengan otonomi daerah akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, dapat diciptakan posisi tawar antara pemerintah daerah sebagai penyelenggara jasa pelayanan publik di satu pihak dengan masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan publik di lain pihak. Kondisi seperti inilah disinyalir Mubyarto (2000:60) yang menyatakan bahwa pada hakekatnya otonomi daerah adalah penyerahan wewenang segala urusan pemerintahan kabupaten/kota dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, lebih lancar, lebih mudah, lebih cepat dan lebih murah.

Namun desentralisasi ada kelemahannya, pendelegasian kewenangan atau sebagai pelimpahan wewenang dan tanggung jawab atau kekuasaan untuk menyelenggarakan sebagian atau seluruh fungsi manajemen dan administrasi pemerintahan dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya kepada pemerintahan/lembaga lebih rendah dalam bentuk otonomi tidak disertai dengan regulasi atau pengaturan kebijakan yang memadai akan memunculkan desintegrasi. Oleh karena itu desentralisasi tidak disertai pengawasan/kontrol

secara melembaga yang kuat dan penyadaran *nation building* warga negaranya (*civil society*), dan elit-elit lokal justru akan menimbulkan kekacauan, dan kinerja birokrasi pelayanan yang buruk.

2.4. Birokrasi

2.4.1. Pengertian Birokrasi

Istilah birokrasi sebenarnya muncul dari suatu keadaan dimana banyak kalangan merasa kecewa terhadap pemerintahan yang ada dalam menjalankan perannya. Seperti tulisan Gourmay (dalam Albrow, 1989:54) yang garis besarnya bahwa pejabat yang diangkat (birokrasi) bukannya untuk menguntungkan kepentingan umum, melainkan kepentingan umum itu tampak diadakan oleh pejabat yang diangkat (birokrasi). Pengertian birokrasi yang dikenal sekarang ini berasal dari bahasa Prancis, yaitu *bureaucratie* yang diartikan sebagai kekuasaan, pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan. Sedangkan birokrasi bahasa Jerman berasal dari kata *bureaukratie* yang diartikan sebagai wewenang atau kekuasaan berbagai departemen pemerintahan dan cabang-cabangnya memperebutkan untuk diri mereka sendiri atas sesama warga negara (Albrow, 1989:3).

Selanjutnya Karakteristik birokrasi yang didealkan dibangun Weber dikutip Hariandja (1999) menyimpulkan sebagaimana berikut:

1. *A hierarchial system of authority* (sistem kewenangan yang hirarkis);
2. *A systematic division of labour* (pembagian kerja yang sistematis);
3. *A clear specification of duties for anyone working in it* (spesifikasi tugas yang jelas);
4. *Clear and systematic disciplinary codes and procedures* (kode etik disiplin dan prosedur yang jelas dan sistematis);
5. *The control of operations through a constant system of abstract rules* (kontrol operasi melalui sistem aturan yang berlaku secara konsisten);
6. *A consistent application of general rules to specific cases* (aplikasi kaidah-kaidah umum ke hal-hal spesifik dengan konsisten);

7. *The selection of employees on the basis of objective determined qualification* (seleksi pegawai yang didasarkan pada kualifikasi standar yang obyektif);
8. *A system of promotin on the basis of seniority or merit, or both* (system promosi berdasarkan senioritas atau jasa, atau keduanya).

Perkembangan berikutnya Blau dan Meyer (2000:5) mendefinisikan biokrasi merupakan suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk karena birokrasi merupakan instrumen administrasi rasional yang netral pada skala besar. Hampir relatif sama dengan pendapat Blau, Robbins dan Judge (2015:339) mendefinisikan bahwa:

“biokrasi (*bureaucracy*) suatu struktur organisasi dengan tugas operasional yang sangat rutin yang dicapai melalui spesialisasi, aturan dan regulasi yang sangat diformalisasi, tugas yang dikelompokkan kedalam departemen fungsional, otoritas yang tersentralisasi, rentang kendali yang sempit, dan pengambil keputusan yang mengikuti rantai komando”.

Henry (dalam Rasyid, 2006:62) lebih menitikberatkan birokrasi pada kekuasaan, bahwa birokrasi mempunyai kekuasaan (*power*). Kekuasaan yang tetap tinggal hidup selamanya (*staying power*) dan kekuasaan untuk membuat keputusan (*policy-making power*).

Wilson (dalam Batinggi, 1999:90) memberikan penjelasan bahwa “Birokrasi pemerintah berfungsi melaksanakan kebijakan politik, sehingga birokrasi itu harus berada di luar kajian politik”. Pendapat Wilson ini sebagai konsep dasar tentang birokrasi, yang kemudian diikuti oleh Frank Goodnow (1990, dalam Batinggi, 1999:90) dengan menyatakan bahwa “ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lainnya yaitu fungsi pokok politik dan administrasi. Fungsi politik berarti pemerintah membuat dan merumuskan

kebijakan-kebijakan, sementara fungsi administrasi berarti pemerintah tinggal melaksanakan kebijakan tersebut”.

Birokrasi garis terdepan atau *street-level bureaucrats*, sebagai pejabat publik mereka yang berinteraksi secara langsung dengan warga negara, dalam menjalankan kebijakan publik, menurut Lipsky (1980:27) ditandai oleh 5 (lima) karakteristik, yaitu:

- (1) Sumberdayanya secara riil dan faktual kurang memadai jika dibandingkan dengan beban tugas mereka yang harus diselesaikan;
- (2) Permintaan pelayanannya cenderung meningkat dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat;
- (3) Menjadi tumpuan harapan bagi organisasinya, dimana dalam melaksanakan pekerjaannya cenderung terjadi ambiguitas, samar-samar dan bahkan sering terjadi konflik;
- (4) Orientasi kinerja mereka terhadap pencapaian, sasaran organisasi cenderung menjadi sulit juga tidak terukur;
- (5) Pekerjaannya tidak bersifat sukarela”.

Tokoh yang sekiranya sangat konsen terhadap persoalan birokrasi adalah Weber, Weber dalam mengemukakan teorinya sebenarnya tidaklah memakai istilah birokrasi, melainkan menamakan dengan model “*ideal type*” dari tata hubungan organisasi yang rasional. Konsep pemikiran mengenai struktur birokrasi bertipe ideal yang diuraikan oleh Weber memiliki ciri-ciri utama, menurut Weber sebagaimana seperti dikutip oleh Henderson dan Parson (1947:34) ciri-ciri utama birokrasi bertipe ideal adalah sebagai berikut:

- “1. Kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dibagi di dalam cara tertentu sebagai tugas-tugas jabatan; 2. Pengorganisasian jabatan-jabatan mengikuti prinsip hirarki, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas; 3. Operasi-operasi atau pelaksanaan kegiatan, dikendalikan oleh suatu sistem peraturan yang konsisten dan pelaksanaan dari peraturan-peraturan ini terhadap kejadian atau kasus-kasus tertentu; 4. Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban di dalam semangat *formalistic impersonality* (formil non pribadi); 5. Penempatan kerja di dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang; 6. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni

dari suatu organisasi administrasi dilihat dari penglihatan teknis akan dapat memenuhi efisiensi tingkat tertinggi”.

Kemudian banyak yang mengkritik terhadap birokrasi ala Weberian ini, Heckscher dan Donellon, 1994(dalam Thoha, 2003), yang menyatakan bahwa “bentuk organisasi masa depan adalah apa yang mereka namakan *Post Bureaucratic Organization*. Dalam perkembangan birokrasi untuk selanjutnya bahwa maknanya birokrasi adalah tipe organisasi yang digunakan pemerintah modern dalam rangka untuk pelaksanaan berbagai tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistim administrasi yang khususnya aparatur pemerintah. Thomson (dalam Henderson dan Parson, 1947:35) menjelaskan bahwa “jika suatu kebijaksanaan telah diputuskan tersebut dan sistem inilah yang dinamakan birokrasi”. Birokrasi modern ala Weber sebagai suatu badan adminisitratif tentang pejabat yang diangkat. Birokrasi oleh Weber juga dipandang sebagai hubungan kolektif bagi golongan pejabat, suatu kelompok tertentu dan berbeda pekerjaan dan pengaruhnya dapat dilihat dalam semua organisasi.

Mengenai pemikiran birokrasi, ada tiga pandangan yang berbeda, yaitu konsep birokrasi pandangan Hegel, Karl Marx dan Max Weber (Thoha, 2003). Pandangan Hegel mengenai birokrasi yaitu bahwa administrasi negara (birokrasi) merupakan suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya. Masyarakat disini terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan dan kelompok lainnya yang mewakili bermacam-macam kepentingan khusus. Keberadaan birokrasi dianggap sebagai media yang bisa menghubungkan antara kepentingan khusus dengan kepentingan umum.

Berbeda dengan pandangan mengenai birokrasi menurut Karl Marx, bahwa birokrasi adalah negara atau pemerintah itu sendiri. Birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan

kekuasaan dominasinya atas klas-klas sosial lainnya. Birokrasi memihak pada kelas-kelas khusus yang tengah mendominasi. Sedangkan konsep birokrasi menurut pandangan Max Weber bahwa birokrasi itu sebagai “organisasi yang rasional yang memiliki ciri-ciri khas yang dikenal sebagai *ideal type of bureaucracy*, yang mana dalam kerangka idealisasi birokrasinya antara lain ditekankan pada prinsip hierarki, spesialisasi, dan prosedurisasi”.

Selanjutnya, bahwa Downs (1967:59) mengartikan biro (*bureau*) adalah sebagai bentuk organisasi yang memiliki empat macam karakteristik utama, yaitu:

- (1) Organisasi berskala besar, memiliki jumlah anggota yang besar
- (2) Mayoritas di antara anggota organisasi sebagai pekerja “*full time*” yang menggantungkan pada pekerjaan organisasi untuk mendapatkan penghasilan (*income*), di antara mereka memiliki kompetensi yang tinggi dalam memberikan layanan dalam pasar
- (3) Promosi dalam biro didasarkan atas penilaian kinerja mereka sesuai dengan peran yang dimainkan dalam organisasi. bukan didasarkan pada faktor agama, ras, kelas sosial, dan hubungan keluarga yang secara periodik memilih dari orang yang berada di luar biro
- (4) Hasil utama bukan dievaluasi secara langsung atau tidak langsung dalam pasar tempat terjadinya transaksi secara sukarela”.

Sejalan dengan perkembangan global birokrasi Weber dianggap tidak lagi mampu menjawab berbagai kebutuhan organisasi telah mengalami berbagai perombakan baik itu dari sisi konsep atau teoritik maupun dalam hal aplikasinya. Birokrasi ala Weberaian perlu mendapat berbagai penyesuaian dengan kebutuhan birokrasi di era global. Hal ini juga disarankan oleh Blau dan Mayer (2000:65) bahwa lembaga birokrasi pemerintahan selayaknya semakin fleksibel dan responsif terhadap kondisi-kondisi yang terus mengalami perubahan.

2.4.2. Lembaga Birokrasi

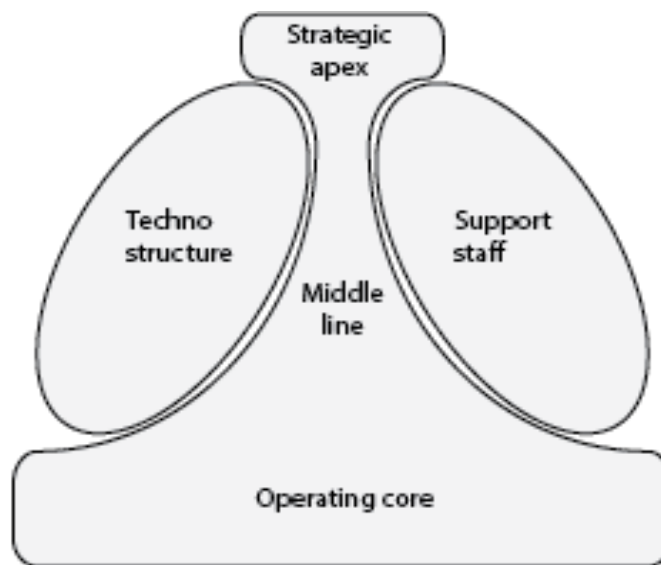
Lembaga birokrasi merupakan suatu lembaga pemerintah (*government*) yang hakekatnya adalah meliputi susunan tatanan birokrasi pemerintah, tata

nilai, dan tata sistem serta tata dari sumber daya manusianya. Lembaga birokrasi menurut Karmanis (2010:45) adalah suatu bentuk dan tatanan yang mengandung struktur dan kultur. Struktur mengetengahkan susunan dari suatu tatanan, sedangkan kultur mengandung nilai (*value*), sistem, dan kebiasaan yang dilakukan oleh para pelakunya yang mencerminkan perilaku dari sumber daya manusianya. Perkembangan kelembagaan pemerintah selalu saja mengalami perubahan, dan perubahan lembaga birokrasi pemerintahan semakin fleksibel sesuai dengan perkembangan masyarakatnya.

Dalam suatu organisasi terdapat lembaga organisasi yang mempunyai kewenangan masing-masing. Wilson (1989:158-171) membuat empat jenis/tipe lembaga (*agencies*) yang menjelaskan konsep umumnya mengenai sifat beragam administrasi publik, yaitu: 1) *Production organization* dimana baik *output* dan *outcome* dapat diamati (misalnya, *internal revenue service, United States Postal Service, Socoal Security Adminsitration*); 2) *Procedural organization* dimana outputnya dapat diamati tetapi *outcomenya* tidak (misalnya, *Occupational Safety and Health Administration dan United States Armed Forces*); 3) *Craft organization*, dimana output tidak bisa diamati, tetapi *outcomes* dapat diamati (misalnya, Departemen Kehakiman, *Army Corp of Engineers, Forest Service*); 4) *Coping organization* adalah kebalikan dari *production organization*, dimana keluaran (*output*) maupun hasil (*outcomes*) tidak mudah diamati (misalnya: *Central Intelligence Agency, National Security Agency*).

Kemudian Mintzberg(1993) membedakan tugas-tugas yang terdapat dalam struktur organisasi dibedakan ke dalam lima unsur dasar, lima unsur dasar tersebut adalah *Strategic Apex, Middle Line, Technostructure, Supporting staff* dan *Operating Core*. Masing-masing yang dibedakan ke dalam lima unsur dasar

tersebut menjalankan fungsinya masing-masing dalam suatu hubungan kerja yang sinergis dan sistematis sehingga tujuan yang diharapkan dapat diwujudkan (Mintzberg, 1993:153). Sejumlah struktur keorganisasian seperti yang diungkapkan oleh Mintzberg (1993) menunjukkan bahwa terdapat hubungan antara struktur dengan kinerja organisasi yang bersangkutan.



Gambar: 2.1. *Basic Parts Of Organization* (Mintzberg,1993).

Berkaitan dengan struktur organisasi tersebut, Mintzberg (1993:153) mendeskripsikan kelima unsur dasar dimaksud sebagai berikut: 1) *The Strategic Apex*, yaitu bagian dari organisasi yang berfungsi sebagai penanggungjawab berhasil tidaknya organisasi mencapai tugas pokoknya (unsur pimpinan puncak); pimpinan tingkat puncak diberi tanggungjawab terhadap organisasi tersebut. 2) *The Middle Line*, yaitu bagian dari organisasi yang bertugas membantu menterjemahkan kebijakan-kebijakan top manajemen untuk selanjutnya disampaikan kepada unit pelaksana (*operating core*) untuk ditindaklanjuti; *The middle line* menjalankan fungsi koordinasi atau fungsi penghubung antara *strategic apex* dengan *operating core* 3) *The Technostructure*, yaitu bagian dari organisasi yang berfungsi merumuskan membuat standarisasi-standarisasi atau

menganalisis kebijakan-kebijakan pimpinan dengan mengeluarkan berbagai pedoman-pedoman tertentu yang harus diperhatikan oleh seluruh organisasi perangkat daerah/pengguna masing-masing sesuai dengan bidangnya; 4) *The Support staff*, yaitu bagian dari organisasi yang anggotanya terdiri dari para pegawai sebagai staf atau mengisi unit staf untuk memberi jasa dukungan secara tidak langsung kepada institusi di luar alur pekerjaan operasional atau kepada unsur *middle line*. *The Support staff* mempunyai fungsi memberikan dukungan kepada unit-unit organisasi lainnya dalam rangka pencapaian organisasi; dan 5) *The Operating Core*, yaitu bagian dari organisasi yang berfungsi melaksanakan tugas pokok organisasi yang berkaitan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat, atau organisasi yang didalamnya terdiri dari para operator dengan tugas pokok melaksanakan kegiatan produksi barang dan jasa.

Lima unsur dasar organisasi Mintzberg (1993) yang terkait dengan OPD (Organisasi Perangkat Daerah), maka lima unsur-unsur dasar organisasi dapat dideskripsikan sebagai berikut:

- 1) *The strategic apex*. The strategic apex dapat dilihat di tingkat makro dan mikro. The strategic apex adalah unit top (puncak) manajemen sebagai penanggung jawab keberhasilan organisasi secara keseluruhan dalam mencapai tugas pokoknya seperti di Provinsi adalah Gubernur, di Kabupaten Bupati dan Walikota di Kota. Di tingkat mikro perangkat daerah, pimpinan unit merupakan *strategic apex* di unit organisasinya sendiri seperti kepala dinas/badan sebagai pelaksana fungsi strategic apex.
- 2) *The middle line*. Adalah unit organisasi yang bertugas membantu menterjemahkan kebijakan-kebijakan top manajemen gubernur, Bupati, walikota yang selanjutnya disampaikan unit pelaksana atau *operating core*

untuk ditindaklanjuti. *Middle line* di daerah yaitu sekretariat daerah dipimpin oleh sekda (sekretaris daerah).

- 3) *The Technostructure*. Unit yang berfungsi menganalisis kebijakan pimpinan dengan mengeluarkan berbagai standarisasi tertentu yang harus diperhatikan oleh seluruh perangkat daerah atau pengguna masing-masing di daerah, yang termasuk dalam *the technostructure* adalah lembaga teknis daerah.
- 4) *The Support staff*. Unit-unit yang memberi dukungan untuk tugas organisasi perangkat daerah secara keseluruhan. Sekretariat daerah dalam ruang lingkup makro melaksanakan fungsi *supporting staff*, dalam lingkup mikro yaitu di dinas/badan bagian Tata Usaha/sekretariat yang melaksanakan *support staff*.
- 5) *The operating core*. *The operating core* adalah unit-unit organisasi sebagai unsur pelaksana tugas pokok organisasi di Provinsi, Kabupaten atau Kota yang berkaitan langsung dengan pelayanan kepada masyarakat.

Bila dilihat dari sisi struktur dan fungsi organisasi yang dikemukakan oleh Mintzberg (1993:153) tersebut di atas bahwa DPMPTSP (Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu) Kabupaten Sidoarjo adalah dalam posisi *The Operating Core*, yaitu bagian dari organisasi yang berfungsi melaksanakan tugas pokok organisasi yang berkaitan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat, atau organisasi yang didalamnya terdiri dari para operator dengan tugas pokok melaksanakan kegiatan produksi barang dan jasa yaitu berupa dokumen perijinan. Konsep yang dikembangkan oleh Mintzberg tersebut DPMPTSP Kabupaten Sidoarjo dikelompokkan kedalam *operating core* atau istilah Lipsky (1980:27) disebutnya sebagai birokrasi garis depan atau

street-level bureaucracy yang menjalankan kebijakan Bupati di bidang pelayanan perijinan dan penanaman modal.

2.4.3. Birokrasi Pelayanan Publik

Birokrasi yang para pekerjanya terutama untuk pelayanan publik berinteraksi secara langsung dengan warga negara, yang oleh Lipsky (1980:27) sering disebutnya sebagai birokrasi garis depan atau *street-level bureaucrats*. Selanjutnya birokrasi garis depan dalam menjalankan kebijakan publik yang sekaligus mempunyai beberapa kewenangan dalam menjalankan pekerjaannya oleh Lipsky (1980:27) ditandai dengan lima (5) karakteristik, yaitu:

- 1) Sumberdayanya secara riil dan faktual kurang memadai jika dibandingkan dengan beban tugas mereka yang harus diselesaikan
- 2) Permintaan pelayanannya cenderung meningkat dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat
- 3) Menjadi tumpuan harapan bagi organisasinya, dimana dalam melaksanakan pekerjaannya cenderung terjadi ambiguitas, samar-samar dan bahkan sering terjadi konflik
- 4) Orientasi kinerja mereka terhadap pencapaian, sasaran organisasi cenderung menjadi sulit juga tidak terukur
- 5) Pekerjaannya tidak bersifat sukarela

Birokrasi di era desentralisasi diperlukan inovasi dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang dilayaninya, harus bersikap adil, sopan, ramah dan lainnya. Hal ini seperti apa yang dikatakan oleh Moenir (2000:43) bahwa birokrat garis depan diistilahkan dengan konsep *provider* atau pemberi pelayanan, secara individual birokrat garis depan mewakili harapan warga negara untuk menjadi sesuatu yang lebih adil dan efektif oleh pemerintah, karena mereka yang berada dalam kelompok ini hendaknya memiliki keahlian yang cukup strategis dan bukan hanya melaksanakan tugas formal rutin. Selain itu birokrat garis depan harus memiliki komitmen yang tinggi terhadap pelayanan masyarakat dan

harus dapat menjadi media penting hubungan masyarakat dengan organisasi birokrasi sebagai pemberi layanan.

Birokrasi mempunyai peran yang penting dalam pelayanan publik, dalam memberikan pelayanan dibutuhkan strategi yang dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja pemerintahan sektor publik. Strategi dalam kaitannya dengan peningkatan kinerja birokrasi yang nampak relevan seperti yang dikemukakan oleh Osborne dan Plastrik (1997:44) yang mengemukakan lima (5) strategi yang digunakan untuk melakukan pembaharuan pemerintahan dalam era *NPM*. Strategi-strategi tersebut adalah: *the core strategy, the consequences strategi, the customer strategi, the control strategi, the culture strategi*.

Dalam *NPM* bahwa birokrasi bukan satu-satunya provider atas barang dan jasa publik, hal ini disebabkan karena sesuai dengan prinsip *generic management* yang fleksibel, sektor swasta menjadi pionir dalam menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh publik. Sistem manajemen swasta yang dianggap lebih fleksibel dapat diterapkan sektor publik. Dalam paradigma *NPM* lebih bisa melihat batasan peran ganda sektor publik di bidang politik dan administrasi, sehingga dimana manajemen publik dan akuntabilitas publik dapat direalisasikan secara lebih jelas dan nyata. Osborne dan Plastrik (1997:46) mengemukakan 5 (lima) doktrin utama dalam manajemen publik yang merupakan paradigma *NPM*, yaitu:

- (1) Fokus utamanya pada aktivitas manajemen, penilaian kinerja dan efisiensi, bukan pada kebijakan;
- (2) Memecah birokrasi publik ke dalam unit-unit di bawah yang terkait langsung dengan pemakai-pemakai pelayanan;
- (3) Pemanfaatan *quasi-market* (pasar semu) dan kontrak kerja untuk menggalakkan persaingan;
- (4) Pengurangan anggaran pemerintah;
- (5) Penggunaan gaya manajemen yang lebih menekankan pada sasaran akhir jangka pendek, insentif anggaran, dan kebebasan melaksanakan manajemen.

Birokrasi pemerintah sebagai penyedia layanan harus mampu menyediakan sumber daya, dan fasilitas publik untuk memenuhi kebutuhan publik. Namun tidak semua fasilitas atau sumber daya dapat dipenuhi oleh birokrasi pemerintah sehingga dapat mengganggu efektivitas pelayanan. Christoplos (1998:32) memandang bahwa efektivitas pelayanan selalu saja terkait dengan kuantitas pekerjaan yang akan dilakukan dengan dukungan fasilitas yang dimiliki oleh organisasi. Kurangnya fasilitas dan sumber daya dapat menyebabkan *output* atau produk pelayanan kurang baik. Kearns (2000:75) dalam teorinya yang berkaitan dengan lemahnya sumber daya yang dimiliki birokrasi pemerintah dalam proses pemberian pelayanan publik mengemukakan tiga (3) macam pendekatan yang dapat dipakai dalam rangka menyusun strategi mewujudkan tujuan pelayanan organisasi publik maupun *private* (swasta) adalah sebagai berikut:

- (1) Pendekatan analitis yang selalu merekomendasikan penggunaan alat analitis (*analitical approach*) guna meningkatkan kemampuan strategi untuk melakukan proses penyesuaian tujuan organisasi dan lingkungan;
- (2) Pendekatan visioner yang selalu berangkat dari visi seorang pemimpin organisasi dan kemudian atas dasar itu menetapkan berbagai sumber dan kompetensi yang diperlukan untuk mewujudkan visi tersebut, termasuk sumber daya dan pelaksanaannya pada organisasi garis depan;
- (3) Pendekatan *incremental* dengan jalan menetapkan beberapa strategi tahapan demi tahapan guna mengatasi berbagai persoalan dan peluang kemunculannya dan mempertahankan berbagai strategi dan taktik bersama dipergunakan di seluruh bagian organisasi yang ada”.

Berdasarkan berbagai teori yang dikemukakan oleh beberapa ahli tersebut diatas kemudian penulisan merangkum ke dalam kerangka tabel teori birokrasi sebagaimana berikut.

Tabel 2.6. Kerangka Teori Birokrasi

Pendapat Pakar	Uraian Teori
Max Weber	Teorinya sebenarnya tidak memakai istilah birokrasi, melainkan model ideal type dari tata hubungan organisasi yang rasional. Birokrasi sebagai organisasi yang rasional yang memiliki ciri-ciri khas yang dikenal sebagai <i>ideal type of bureaucracy</i>, yang mana dalam kerangka idealisasi birokasinya antara lain ditekankan pada prinsip hierarki, spesialisasi, dan proseduralisasi. Tipe ideal tersebut adalah: 1. <i>A hierarchical system of authority</i> (sistem kewenangan yang hierarkis); 2. <i>A systematic division of labour</i> (pembagian kerja yang sistematis); 3. <i>A clear specification of duties for anyone working in it</i> (spesifikasi tugas yang jelas); 4. <i>Clear and systematic disciplinary codes and procedures</i> (kode etik disiplin dan prosedur yang jelas dan sistematis); 5. <i>The control of operations through a constant system of abstract rules</i> (kontrol operasi melalui sistem aturan yang berlaku secara konsisten); 6. <i>A consistent application of general rules to specific cases</i> (aplikasi kaidah-kaidah umum ke hal-hal spesifik dengan konsisten); 7. <i>The selection of employees on the basis of objective determined qualification</i> (seleksi pegawai yang didasarkan pada kualifikasi standar yang obyektif); 8. <i>A system of promotion on the basis of seniority or merit, or both</i> (sistem promosi berdasarkan senioritas atau jasa, atau keduanya).
Blau dan Mayer (2000)	Birokrasi merupakan suatu lembaga yang kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk karena birokrasi merupakan instrumen administrasi rasional yang netral pada skala besar. Lembaga birokrasi pemerintahan selanjutnya semakin fleksibel dan responsif terhadap kondisi-kondisi yang terus menerus mengalami perubahan.
Robbin dan Judge	Birokrasi suatu struktur organisasi dengan tugas operasional yang sangat rutin yang dicapai melalui spesialisasi, aturan dan regulasi yang sangat diformalisasi, tugas yang dikelompokkan ke dalam departemen fungsional, otoritas yang terpusat, rentang kendali yang sempit, dan pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando
Almond dan Powell (1996)	Birokrasi pemerintah adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisir secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat aturan yang formal.
Ali Mufiz (1985)	Birokrasi adalah intisari dari otorita legal rasional adalah birokrasi, jantung dari birokrasi dalam sistem hubungan yang dirumuskan secara rasional oleh aturan-aturan
Nicholas Henry	Menekankan birokrasi pada kekuasaan, bahwa birokrasi mempunyai kekuasaan (<i>power</i>). Kekuasaan yang tetap tinggal hidup selamanya (<i>staying power</i>) dan kekuasaan untuk membuat keputusan (<i>policy-making power</i>)
Hegel	Birokrasi adalah birokrasi medium yang mempertemukan kepentingan rakyat dan pemerintah, birokrasi mengemban tugas besar berupa harmonisasi hubungan antara rakyat dan pemerintah, bahkan mempersamakan rakyat dengan pemerintah.
Karl Marx	Bertentangan dengan Hegel, menurut Marx negara tidak mewakili kepentingan umum akan tetapi mewakili kepentingan khusus dari kelas dominan. Makna birokrasi sebenarnya merupakan perwujudan kelompok sosial yang amat khusus. Birokrasi merupakan suatu instrumen di mana kelas dominan melaksanakan dominasi atas kelas sosial lainnya. birokrasi memihak pada kelas-kelas khusus yang tengah mendominasi.

Pendapat Pakar	Uraian Teori
Wilson	Birokrasi pemerintah berfungsi melaksanakan kebijakan politik, sehingga birokrasi itu harus berada di luar kajian politik. Pendapat Wilson ini sebagai konsep dasar tentang birokrasi
Frank Goodnow (1990)	Mengikuti konsep Wilson. Goodnow menyatakan ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda berbeda satu sama lainnya yaitu fungsi politik dan administrasi. Fungsi politik berarti pemerintah membuat dan merumuskan kebijakan-kebijakan, fungsi administrasi berarti pemerintah tinggal melaksanakan kebijakan tersebut. Dalam melaksanakan kedua fungsinya politik dan administrasi birokrasi pemerintah harus bersikap netral. Birokrasi dalam menjalankan fungsi administrasi, harus tetap netral tidak memihak kelompok manapun, birokrasi pemerintah harus tetap berada dalam koridornya, yakni memberikan pelayanan kepada semua lapisan warga negaranya.
Tjokrowinoto (2001)	Birokrasi pemerintah berfungsi sebagai <i>agent of mediating</i> antara pemerintah dan rakyat yaitu sebagai pelayanan publik yang memberikan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya, dalam konteks pelayanan publik birokrasi pemerintah merupakan garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan publik.
<i>American National Library</i> (1998)	Birokrasi Pemerintah Amerika Serikat membuat batasan-batasan adalah: 1) <i>Specialization an elaborate</i> (adanya spesialisasi, mengelaborasi pembagian kerja); 2) <i>Division of labor hierarchy of positions</i> (adanya posisi yang hirarkis); 3) <i>Technical competence as the chief criterion for hiring and promotion</i> (adanya kompetensi teknis bagi kriteria pimpinan berkenaan dengan kontrak jabatan promosi); 4) <i>Written rules and regulations</i> (adanya aturan dan hukum tertulis); 5) <i>Impersonality, and</i> (adanya impersonalitas); 6) <i>Formal, written communications</i> (adanya komunikasi secara tertulis/surat-menyurat).
Heckscher dan Donellon (1994)	Mengkritik birokrasi ala Weberian, menyatakan bentuk organisasi masa depan adalah apa yang mereka namakan <i>Post Bureaucratic organization</i> . Bentuk oragnisasi masa depan tidak hanya menempatkan diri pada kohirensi internal dan pemusatan kekuasaan, akan tetapi juga memusatkan pada interaksi eksternal dan interaksi sosial yang berhubungan dengannya.
Islamy (1999)	Prinsip utama yang harus dipahami oleh birokrasi ada beberapa hal, yaitu: 1. Prinsip akseibilitas, setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau secara mudah oleh setiap pengguna pelayanan (misalnya masalah tempat, jarak dan prosedur pelayanan); 2. Prinsip kontinuitas, yaitu setiap pelayanan harus secara terus menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses pelayanan; 3. Prinsip teknikalitas, bahwa setiap jenis pelayanan proses pelayanannya harus ditangani oleh aparat yang benar-benar memahami secara tehnis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketepatan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan; 4. Prinsip profitabilitas, bahwa proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomis dan sosial baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat luas; 5. Prinsip akuntabilitas, bahwa proses, produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat karena aparat pemerintah pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Pendapat Pakar	Uraian Teori
Lipsky (1980)	Birokrasi disebutnya sebagai birokrasi garis depan atau street-level bureaucrats. Selanjutnya birokrasi garis depan dalam menjalankan kebijakan publik yang sekaligus mempunyai beberapa kewenangan dalam menjalankan ditandai dengan lima (5) karakteristik, yaitu: 1) Sumberdayanya secara riil dan faktual kurang memadai jika dibandingkan dengan beban tugas mereka yang harus diselesaikan 2) Permintaan pelayanannya cenderung meningkat dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat 3) Menjadi tumpuan harapan bagi organisasinya, dimana dalam melaksanakan pekerjaannya cenderung terjadi ambiguitas, samar-samar dan bahkan sering terjadi konflik 4) Orientasi kinerja mereka terhadap pencapaian, sasaran organisasi cenderung menjadi sulit juga tidak terukur 5) Pekerjaannya tidak bersifat sukarela
Moorhead (1986)	Indikator kinerja (<i>performance</i>) adalah a. <i>Quantity</i> ; b. <i>Quality</i> ; c. <i>teamwork</i> ; d. <i>innovation</i> ; e. <i>Independence</i> .
Anthony Down (1967)	Mengartikan biro (bureau) adalah sebagai bentuk organisasi yang memiliki empat macam karakteristik utama, yaitu: 1) Organisasi berskala besar, memiliki jumlah anggota yang besar 2) Mayoritas di antara anggota organisasi sebagai pekerja "<i>full time</i>" yang menggantungkan pada pekerjaan organisasi untuk mendapatkan penghasilan (<i>income</i>), di antara mereka memiliki kompetensi yang tinggi dalam memberikan layanan dalam pasar 3) Promosi dalam biro didasarkan atas penilaian kinerja mereka sesuai dengan peran yang dimainkan dalam organisasi. bukan didasarkan pada faktor agama, ras, kelas sosial, dan hubungan keluarga yang secara periodik memilih dari orang yang berada di luar biro 4) Hasil utama bukan dievaluasi secara langsung atau tidak langsung dalam pasar tempat terjadinya transaksi secara sukarela.
Mintzberg (1993)	Lima unsur dasar struktur organisasi adalah <i>Strategic Apex</i> , <i>Middle Line</i> , <i>Technostructure</i> , <i>Supporting staff</i> dan <i>Operating Core</i> . Dari masing-masing unsur dasar tersebut menjalankan fungsinya masing-masing dalam suatu hubungan kerja yang sinergis dan sistematis sehingga tujuan yang diharapkan dapat diwujudkan

Sumber: berbagai teori diolah

2.5. Kinerja Organisasi

2.5.1. Konsep Kinerja

Dalam penulisan disertasi ini bahwa kinerja difokuskan pada kinerja organisasi, oleh karenanya dalam uraian kinerja lebih lanjutnya ditekankan pada kinerja organisasi birokrasi DPMPSTSP Kabupaten Sidoarjo dalam pelayanan penerbitan SIUP. Kata kinerja merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu dari kata *performance* yang berasal dari kata *to perform* yang berarti menampilkan atau melaksanakan. *Performance* berarti prestasi kerja atau melaksanakan kerja, pencapaian kerja, untuk kerja atau penampilan kerja

(Barnawi & Arifin, 2012:11). Menurut Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1997) bahwa kinerja adalah tingkat keberhasilan dalam melaksanakan tugas dan kemampuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kinerja merupakan catatan perolehan yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama suatu periode waktu tertentu (Bermadin dan Russel, 1993). Wittaker (1997) memaknai kinerja sebagai alat ukur manajemen yang digunakan untuk menilai tingkat pertanggungjawaban seseorang dalam melakukan tugasnya. Sedangkan Anstrong (1995) membuat definisi manajemen kinerja diartikan merupakan suatu cara atau alat untuk mendapatkan hasil yang lebih baik bagi organisasi, kelompok dan individu dengan memahami dan mengelola kinerja sesuai dengan target yang telah direncanakan, standar dan persyaratan kompetensi yang telah ditentukan.

Kemudian Interplan, 1969 (dalam Nasucha, 2009:107) bahwa Kinerja berkaitan dengan operasi, aktivitas, program, dan misi organisasi. Menurut Murphy dan Cleveland, 1995, (dalam Nasucha, 2009:107) kinerja dapat juga berarti kualitas perilaku yang berorientasi pada tugas atau pekerjaan. Rue dan Byars, 1981:375; Wibawa, 1992:64; Atmosudirdjo, 1997:11 mengartikan kinerja yang berkaitan dengan organisasi adalah sebagai prestasi kerja atau tingkat keberhasilan atau prestasi penyelenggaraan organisasi. Kinerja organisasi dapat dibedakan berdasarkan penyelenggaraannya yaitu organisasi publik dan organisasi bisnis. Konsep produktivitas organisasi sektor publik didasarkan asumsi-asumsi normatif yang menyatakan bahwa organisasi publik tidak sepenuhnya otonom, tetapi dikuasai oleh faktor-faktor eksterior (Kasim, 1989:19-20). Organisasi sektor publik diselenggarakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tidak dimaksudkan untuk bersaing dengan organisasi

publik lainnya (Nasucha, 2009:108). Produktivitas organisasi publik diukur dari segi kualitas hasil pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, terutama sejauhman hasil tersebut dapat dicapai dengan standar yang diinginkan (Kasim, 1989, dalam Nasucha, 2009). Untuk mencapai target kinerja yang baik yang lebih penting harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti dipersyaratkan oleh Anstrong (1995) adalah adanya target dan perencanaan untuk mencapai target tersebut, adanya standar dan kompetensi yang telah ditentukan.

2.5.2. Pendekatan dan Pengukuran Kinerja

Pergeseran paradigma administrasi publik dari *old public administration* ke *new public management* yang dianggap tidak ideal, dan tuntutan untuk mempraktekkan *new public management* ke sektor organisasi publik semakin gencar. Dengan kehadiran paradigma *new public management* dalam sektor publik, setiap organisasi publik dituntut untuk terus melakukan pengukuran kinerja sesuai dengan harapan publik. Saat ini perhatian publik semakin diarahkan kepada aspek akuntabilitas sebagai bentuk pertanggungjawaban organisasi publik kepada publik. Sejalan dengan perkembangan tuntutan publi terhadap kinerja organisasi publik, maka diperlukan pengukuran kinerja secara efektif diperlukan.

Menurut Popovich (1998) bahwa “organisasi berkinerja tinggi diartikan sebagai kelompok pekerja yang mampu menghasilkan barang atau jasa yang diinginkan pada kualitas yang tinggi dengan menggunakan risorsis yang seminimal mungkin. Produktivitas dan peningkatan kualitasnya berlangsung secara kontinyu menuju kepada tercapainya misi organisasi”. Kinerja organisasi publik jika dilihat dari tujuan dan misi utama kehadiran organisasi publik adalah untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik (Dwiyanto, 1995) maka

kinerja organisasi publik itu baru dapat dikatakan berhasil apabila mampu dalam mewujudkan tujuan dan misinya. Kemudian Levine et al., (dalam Dwiyanto,1995) mengungkapkan tiga (3) hal konsep untuk mengukur kinerja organisasi publik, yaitu: *pertama*, responsivitas (*responsiveness*), untuk melihat keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginan publik (masyarakat. Jika kebutuhan publik dan keinginannya semakin banyak diprogramkan dan dilaksanakan oleh organisasi publik maka kinerja organisasi dianggap semakin baik (bagus); *Kedua*, tanggungjawab (*responsibility*), adalah untuk menjelaskan seberapa jauh pelaksanaan (implementasi) kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi. Jika kegiatan organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi, peraturan dan kebijaksanaan organisasi maka kinerjanya dinilai semakin baik; *Ketiga*, akuntabilitas (*accountability*), dalam konsep ini berpedoman atau mengacu kepada seberapa besar kebijaksanaan dan kegiatan organisasi publik tunduk kepada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Kinerja organisasi publik dinilai baik apabila seluruhnya atau sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan para wakil rakyat.

Kemudian kontrol kinerja oleh Quchi (1977 (dalam Kenis, 2010:113) didefinisikan sebagai 'proses pemantauan kinerja, membandingkannya dengan beberapa standar, dan pemberian penghargaan dan penyesuaian. Kontrol sering kali ditafsirkan sebagai proses administratif yang dirancang untuk mengatur aktivitas peserta organisasi, dan oleh implikasinya, keluaran '(Mills 1983: 445) melalui mekanisme kontrol seperti struktur wewenang, peraturan, kebijakan,

prosedur operasi standar, anggaran, pahala (hadiah) dan sistem insentif. Menurut Steiss (1982, (dalam Pandey dan Moynihan 2010:133) bahwa salah satu perspektif kinerja organisasi adalah bahwa hal itu terutama adalah kontrol dan koordinasi. Era klasik teori organisasi memiliki asumsi bahwa birokrasi dengan mekanisme komando dan kontrol yang efisien berhasil menangani masalah kontrol dan koordinasi.

Selanjutnya Pandey dan Moynihan (dalam Boyne *et al.* 2010) menyatakan bahwa tidak ada konsensus yang jelas/pasti tentang pendekatan terbaik untuk mengukur kinerja organisasi. Memang, banyak ketidaksetujuan dalam upaya awal untuk mengurangi efektivitas organisasi. Upaya untuk mengukur kinerja organisasi perlu dimulai dengan pengakuan eksplisit atas pilihan mendasar dan pertukaran hasilnya. Andrews, *et al.* (2010) menyatakan bahwa masalah validitas ada dalam kaitannya dengan semua jenis ukuran kinerja. Proses pengoperasionalan kinerja lembaga publik menimbulkan sejumlah pertanyaan menarik tentang penggunaan ukuran objektif, yang paling sulit dikaitkan dengan jumlah dimensi kinerja yang luas di sektor publik. Boyne (dalam Andrews *et al.* 2010) mengidentifikasi delapan belas dimensi kinerja dan menyimpulkan isu-isu yang sangat penting bagi penyampaian layanan publik seperti responsif dan keadilan. Lebih lanjut Pandey dan Moynihan untuk mengukur: “kinerja organisasi melalui efektivitas dalam mencapai misi intinya dan kualitas layanan yang dirasakan”. Kemudian Mahsun (2013:25) menyatakan bahwa kinerja (*performance*), gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Pentingnya kinerja juga diungkapkan oleh Boyne *et al.* (2010) dengan

menyatakan bahwa: “analisis empiris terhadap kinerja pelayanan publik tidak dapat lebih baik daripada pengukuran yang digunakan untuk menilai dan memperkirakan kinerjanya. Pengukuran sangat penting terhadap penilaian perusahaan dan praktik pelayanan publik”.

Kinerja birokrasi pelayanan publik salah satunya adalah sangat ditentukan oleh faktor kemampuan sumber daya manusia pegawai di dalamnya. Menurut Thoha (1999) kemampuan adalah sebagai salah satu unsur kematangan yang berhubungan dengan pengetahuan dan ketrampilan yang dapat diperoleh dari pendidikan dan pengalaman atau latihan. Fiszbein (1997) peningkatan kemampuan difokuskan pada: 1. Kemampuan tenaga kerja (labor). 2. Kemampuan teknologi yang diwujudkan dalam bentuk organisasi atau kelembagaan. 3. Kemampuan “*capital*” yang diwujudkan dalam bentuk dukungan sumberdaya, sarana dan prasarana.

Kemudian Eade (1998) merumuskan peningkatan kemampuan dalam tiga dimensi, yaitu: 1) Individu; 2) organisasi dan 3) *network*. Dimensi individu dan organisasi merupakan unsur utama dalam perbaikan kinerja dan dengan dimensi *network* maka individu dan organisasi dapat belajar mengembangkan diri dan berinteraksi dengan lingkungan. Selanjutnya Swason (1999) membagi kinerja menjadi 3 (tiga) tingkatan yaitu: 1) Kinerja organisasi mempertanyakan apakah tujuan atau misi suatu organisasi telah sesuai dengan kenyataan kondisi atau faktor ekonomi, politik dan budaya yang ada, apakah struktur dan kebijakannya mendukung kinerja yang diinginkan, apakah memiliki kepemimpinan, modal dan infrastruktur dalam mencapai misinya, apakah kebijakan budaya dan sistem insentifnya mendukung pencapaian kinerja yang diinginkan dan apakah organisasi tersebut menciptakan dan memelihara kebijakan seleksi dan

pelatihan, dan sumberdaya atau kinerja diukur dengan membandingkan dengan kinerja terdahulu atau dibandingkan dengan organisasi lain. 2). Kinerja proses menggambarkan apakah suatu proses yang dirancang dalam organisasi memungkinkan organisasi tersebut mencapai misinya dan tujuan para individu, didesain sebagai suatu indikator, kemampuan untuk menghasilkan baik secara kualitas, kuantitas dan tepat waktu memberikan informasi tersebut, dan apakah proses pengembangan keahlian telah sesuai dengan tuntutan yang ada. 3) Kinerja individu mempersoalkan apakah tujuan atau misi individu sesuai dengan misi organisasi, apakah individu menghadapi hambatan dalam bekerja dan mencapai hasil, apakah para individu memiliki kemampuan mental, fisik dan emosi dalam bekerja dan apakah mereka memiliki motivasi tinggi, pengetahuan, ketrampilan dan pengalaman dalam bekerja.

Sedangkan James (2005) dalam penilaian kinerja memberikan ukuran atas efisiensi dan efektivitas. Efisiensi dalam pengertian ini memperhatikan segi *output* maupun segi *input* dengan kata lain sesuatu kegiatan yang telah dikerjakan secara efisien jika pelaksanaan tersebut telah mencapai sasaran (*output*) yang diinginkan. Kemudian pengukuran kinerja organisasi menurut pendapat Lohman (2003) bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas pengukuran pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi. Lebih lanjut pengukuran kinerja organisasi hampir relatif sama yang dikemukakan oleh Whitaker (dalam BPKP, 2000) yang menjelaskan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja merupakan alat yang digunakan untuk mengukur pencapaian

pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran, dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi.

Menurut Keban (2008:117) bahwa secara normatif, suatu organisasi pelayanan publik seharusnya melakukan pengukuran kinerja secara komprehensif dengan menggunakan parameter seperti efisiensi, efektivitas, dan kualitas (Martin & Ketter, 1996) atau ditambah dengan parameter lainnya seperti *economy, equity, sustainability, relevance, responsiveness, accountability* dan *control* (Pollitt, Birchall and Putman, 1998). Kelemahannya selama ini adalah orientasi manajemen publik yang hanya terlalu menekankan pada proses dan prosedur dari pada menekankan pada *output* atau *outcome*. Pengukuran kinerja yang berorientasi pada *output* atau *outcome* seharusnya dilihat sebagai upaya peningkatan akuntabilitas publik sebagaimana dituntut oleh gerakan “*reinventing government*” yang antara lain dipelopori oleh Osborne & Gaibler (1992; Osborne & Plastrik (2000).

Pengukuran kinerja menjadi kata kunci pada paradigma *NPM* (Alexander, 1999). Ioraite (2008), Moxham (2008), Gimzauskiene (2006), Puskorius, Raaipa (2002), dan Pociute (2002) (dalam Balaboniene *et al*, 2015) menyatakan bahwa pengukuran kinerja dalam organisasi sektor publik tidak mudah karena organisasi sektor publik berorientasi pada proses dan bukan pada hasil. Selanjutnya Balaboniene *et al*, (2015) melihatnya sektor publik adalah totalitas lembaga, yang didukung dari anggaran negara, dan menyediakan barang publik, yang tidak berada di bawah kompetisi apapun, dan dapat diakses oleh setiap individu. Mahmudi (2007:14) menjelaskan bahwa tujuan dilakukan penilaian kinerja di sektor publik adalah: “mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi, menyediakan sarana pembelajaran pegawai, memperbaiki kinerja periode

berikutnya, memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*, memotivasi pegawai, menciptakan akuntabilitas publik”.

Kemudian Dharma (2006) dalam mengukur kinerja mempertimbangkan kuantitas, kualitas dan ketepatan waktu sebagaimana berikut: a. Kuantitas, yaitu jumlah pekerjaan yang harus diselesaikan; b. Kualitas, yaitu mutu yang dihasilkan; c. Ketepatan waktu, yaitu kesesuaian dengan waktu yang telah direncanakan. Adapun tujuan dari pengukuran kinerja sektor publik ada 3 (tiga), yaitu: 1. Membantu memperbaiki kinerja pemerintahan agar kegiatan pemerintah terfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja; 2. Pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan; 3. Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (Mardiasmo, 2002:121). Kinerja dapat pula dinilai dari volume pelayanan, kualitas pelayanan, dan kemampuan memperoleh sumber daya bagi pelaksanaan program (Wibawa, 1992:64). Untuk melihat atau menilai kinerja birokrasi tentu diperlukan kriteria-kriteria untuk mengukurnya.

Ada beberapa indikator menilai kinerja organisasi, menurut Selim dan Ward (dalam Keban, 2008) yang sering digunakan untuk mengukur kinerja organisasi privat/publik seperti: *work load/demand*, *economy*, *efficiency*, *effectiveness* dan *equity* dan *productivity* (Perry, dalam Dwiyanto, 2003). Dalam suatu organisasi publik, sulit untuk ditemukan alat ukur kinerja yang sesuai (Flynn, 1986, Jackson dan Palmer, 1992 dalam Pryson, 2002). Perlu diketahui bahwa untuk mengukur kinerja organisasi publik banyak mengalami kesulitan, mengapa ada kesulitan dalam pengukuran kinerja pelayanan publik, menurut Dwiyanto (2003), karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya

kabur akan tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki *stakeholders* yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta. *Stakeholders* dari organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan satu dengan yang lainnya, akibatnya ukuran kinerja organisasi publik para *stakeholders* juga menjadi berbeda-beda”.

Selanjutnya Kumotomo (1999) mengemukakan beberapa kriteria dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, yaitu: (1) Efisiensi. Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapat laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. (2) Keefektifan. Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai?. (3) Keadilan. Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. (4) Daya tanggap. Organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Kemudian kinerja organisasi menurut Gibson, *et al*, (1995) berorientasi yang lebih banyak pada hasil akhir dengan menyatakan bahwa “kinerja organisasi adalah prestasi akhir dari suatu organisasi dan mengandung beberapa hal, seperti adanya target tertentu yang dicapai, memiliki jangka waktu dalam pencapaian target dan terwujudnya efisiensi dan efektivitas”. Kemudian Hughes (1994) nampak lebih sederhana dalam merinci kinerja organisasi, yaitu pada dua pusat perhatian yaitu (1) apabila perhatian utamanya pada efisiensi penggunaan sumber daya yang dipergunakan adalah pendekatan ekonomi dengan penekanannya pada indikator keluaran dan apabila memungkinkan pada hasil (*outcome*); (2) apabila perhatian utamanya pada akuntabilitas,

penekanannya pada indikator pelayanan publik, manajerial, maka penekanannya pada pencapaian target.

Dengan demikian bahwa elemen kinerja organisasi adalah mencakup 2 (dua) hal kegiatan pokok yang penting ialah (1) penetapan indikator kinerja; dan (2) penetapan pencapaian indikator kinerja organisasi. Kemudian tentang indikator kinerja organisasi mengalami perkembangan, menurut Mulyadi (2006) bahwa: “indikator kinerja organisasi adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif dari hasil kegiatan organisasi yang dapat menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran dan tujuan organisasi, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan maupun setelah kegiatan selesai dilaksanakan”.

Levine *et al.*, 1990 dalam Dwiyanto (2003) usaha untuk dapat dijadikan acuan mengukur atau menilai kinerja organisasi publik mengemukakan 3 (tiga) konsep, yaitu responsivitas (*responsiveness*), tanggungjawab (*responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*). Responsivitas (*responsiveness*), diartikan adalah kemampuan suatu organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat yang dilayaninya, menyusun berbagai agenda dan prioritas pelayanan dan pengembangan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Tanggungjawab (*responsibility*) yaitu sejauhmana pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip yang implisit maupun eksplisit, oleh karenanya tanggungjawab bisa saja suatu ketika berbenturan dengan responsivitas. Akuntabilitas (*accountability*) publik menunjuk pada kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat.

Sedangkan menurut Bernadin dan Rusel (1984:39) ada enam kriteria utama yang dapat digunakan mengukur kinerja. Keenam tersebut adalah:

“1) *quality*, adalah tingkat sejauhmana proses atau hasil pelaksanaan kegiatan mendekati kesempurnaan atau mendekati tujuan yang diharapkan; 2) *quantity*, menyangkut jumlah yang dihasilkan; 3) *Timelines*, adalah tingkat sejauhmana suatu kegiatan yang diselesaikan sesuatu waktu yang dikehendaki dengan memperhatikan koordinasi *output* lain serta waktu yang tersedia untuk kegiatan lain; 4) *cost-effectiveness*, adalah tingkat sejauhmana tingkat penggunaan daya organisasi (manusia, keuangan, teknologi, material) dimaksimalkan untuk mencapai hasil yang tinggi, atau pengurangan kerugian dari setiap unit penggunaan sumberdaya; 5) *Need for supervisor*, merupakan tingkat sejauhmana seorang pejabat dapat melaksanakan suatu fungsi pekerjaan tanpa memerlukan pengawasan seorang supervisor untuk mencegah tindakan yang kurang diinginkan; 6) *interpersonal impact* merupakan tingkat sejauhmana karyawan memelihara harga diri, nama baik dan kerja sama diantara rekan kerja dan bawahan”.

Untuk melengkapi teori tentang kinerja organisasi, teori yang dikemukakan oleh Harry (dalam Nurullah, 2013) lebih berorientasi pada kuantitatif maupun kualitatif, dengan beberapa kategori indikator kinerja organisasi yang dapat dilihat dari tingkat pencapaian kinerja secara kuantitatif, yaitu:

“1. *Input* adalah jumlah sumber daya yang digunakan biasanya dinyatakan dalam bentuk jumlah, dana atau jumlah waktu yang dipergunakan untuk mengerjakan *output* atau *outcomes*, untuk tujuan pengukuran kinerja, jumlah dana yang sesungguhnya digunakan merupakan angka yang relevan, bukan jumlah dana yang dianggarkan. 2. *Output* adalah jumlah barang atau jasa yang berhasil diserahkan kepada konsumen (diselesaikan) selama periode pelaporan, *output* merujuk pada jumlah produk yang dihasilkan oleh aktivitas internal. Meskipun *output* diharapkan memicu terjadinya *outcome* namun *output* adalah barang atau jasa yang selesai dikerjakan oleh personal organisasi, bukan perubahan yang dirasakan oleh orang diluar organisasi. 3. *Outcome* adalah kejadian atau perubahan kondisi, praktek atau sikap yang mengindikasikan kemajuan ke atas, pencapaian misi dan tujuan organisasi. Indikator *outcome* merupakan ukuran jumlah dan atau kekerapan terjadinya kejadian atau perubahan tersebut. *Outcome* merupakan ukuran jumlah dan atau kekerapan terjadinya kejadian atau perubahan tersebut. *Outcome* bukan aktivitas atau program itu sendiri akan tetapi dampak yang langsung dirasakan masyarakat atau pengguna jasa. Dengan demikian, *outcome* menghubungkan program kerja dengan misi organisasi secara keseluruhan. 4. Efisiensi atau produktivitas adalah hubungan atau rasio antara jumlah *input* dengan jumlah *output* atau *outcome*. Indikator efisiensi atau produktivitas secara tradisional menghubungkan biaya dengan *output*. Sedangkan indikator efisiensi atau produktivitas secara tradisional menghubungkan biaya dengan *output*. Sedangkan indikator efisiensi atau produktivitas yang mencerminkan gambaran yang lebih baik, menghubungkan *input* dengan *outcome*. 5.

Karakteristik demografis dan karakteristik beban kerja. 6. Dampak (*impact*) adalah suatu hasil tertentu yang diakibatkan secara langsung oleh suatu program. Pengukuran dampak relatif sulit dilakukan karena mungkin ada faktor-faktor lain di luar program yang menyebabkan terjadinya dampak. Kemudian tingkat pencapaian kinerja organisasi secara kualitatif berdasarkan karakteristik adalah sebagai berikut: 1. Ketepatan waktu pelayanan. 2. Aksesibilitas atau kemudahan seperti: keterjangkauan lokasi, keterjangkauan waktu operasi serta keberadaan pegawai pada saat pengguna/konsumen memerlukan jasa publik. 3. Akurasi pendampingan/pelayanan yang diberikan. 4. Sikap sopan santun karyawan/pegawai yang memberikan pelayanan. 5. Kecukupan informasi yang didiseminasikan kepada pengguna potensial. 6. Kondisi dan keamanan fasilitas yang digunakan. 7. Kepuasan pengguna terhadap karakteristik atau aspek-aspek tertentu dari jasa publik yang diberikan. 8. Kepuasan pengguna terhadap jasa publik secara keseluruhan”.

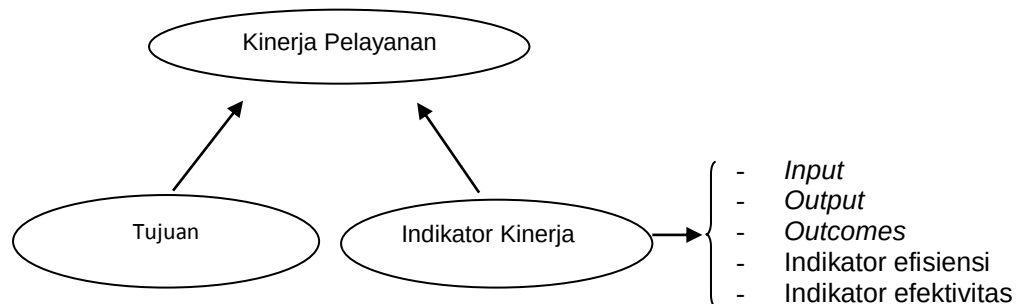
Pelayanan publik dalam bidang apapun diperlukan *outcome indices* (indeks hasil) diperkuat oleh Mahony dan Stevens (2010) bahwa *outcome indices* atau indeks hasil sangat diperlukan dalam pengukuran pelayanan publik. Mahony dan Stevens (2010:244) yang antara lain secara tidak langsung menyebutkan bahwa: “*Outcome indices*” (indeks hasil). Dapat didefinisikan sebagai ukuran kesejahteraan orang yang mengkonsumsi layanan publik. Dalam kesehatan, ini mungkin meningkat dalam harapan hidup atau pada tahun-tahun kehidupan yang disesuaikan kualitas (QALYs), yang menggabungkan morbiditas dan mortalitas menjadi satu ukuran tunggal. Di bidang pendidikan, hasil yang mudah diukur mungkin akan meningkat pada kemampuan produktif murid atau peningkatan probabilitas mereka untuk menemukan pekerjaan yang dibayar. Sebagian besar literatur baru-baru ini mengenai pengukuran layanan masyarakat telah menyarankan bahwa data mengenai hasil akhir, seperti peningkatan harapan hidup atau pendapatan seumur hidup dari pendidikan, dapat digunakan sebagai ukuran manfaat bagi konsumen (lihat diskusi di Berndt et al, 2000; Triplett 2001). Hal yang penting untuk dilakukan memerlukan pengukuran karena banyak faktor selain dari layanan yang diberikan mempengaruhi hasil.

Penggunaan hasil, jika diukur dengan tingkat akurasi yang wajar, dapat menangkap karakteristik layanan yang dinilai oleh konsumen yang dipancarkan pada harga di sektor pasar)".

Mengembangkan indikator kinerja organisasi dirintis mulai awal tahun 1980-an hingga awal tahun 2000. Pada tahun 1980-an indikator kinerja organisasi lebih didominasi oleh *Economy, efficiency and effectiveness*. Dalam perkembangan berikutnya organisasi-organisasi pemerintah mengembangkan indikator kinerja organisasi, seperti LAN tahun 1991 mulai aktif mengembangkan apa yang dinamakan *Local Government Rating System* yaitu *system rating/penilaian* pemerintah daerah untuk menilai kapasitas daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Indeks indikator yang dikembangkan mengkombinasikan indikator kuantitatif dan kualitatif. Yaitu ada empat (4) fungsi yang tercakup dalam indikator yaitu perencanaan dan pemograman pembangunan, mobilisasi sumberdaya alam, penganggaran dan manajemen serta desain dan implementasi proyek (Nasir, 2006). Kemudian dalam Instruksi Presiden No. 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Pemerintah yang merupakan inisiatif dari LAN dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Model pengukuran kinerja ini dikenal dengan nama LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) dapat dilaksanakan pada tataran-masukan (*input*) proses keluaran (*ouput*), hasil (*outcome*) manfaat (*benefit*) dan dampak (*impacts*) dari aktivitas atau program instansi pemerintah bagi kesejahteraan masyarakat.

Carter (1991) bahwa kinerja adalah konsep yang rumit dan kontestabel karena memiliki arti yang berbeda untuk yurisdiksi yang berbeda, ditentukan oleh organisasi dan konteks. Bourne dan Wilcox, 1998 (dalam Coste *et al*, 2013)

mengemukakan bahwa masing-masing indikator kinerja harus memiliki definisi untuk menghindari yang mengakibatkan kesalahpahaman antara orang yang berbeda. Menurut *International Public Sector Standards Board* (IPSASB) (dalam Coste *et al*, 2013) ada enam hal untuk memahami pengukuran kinerja layanan.

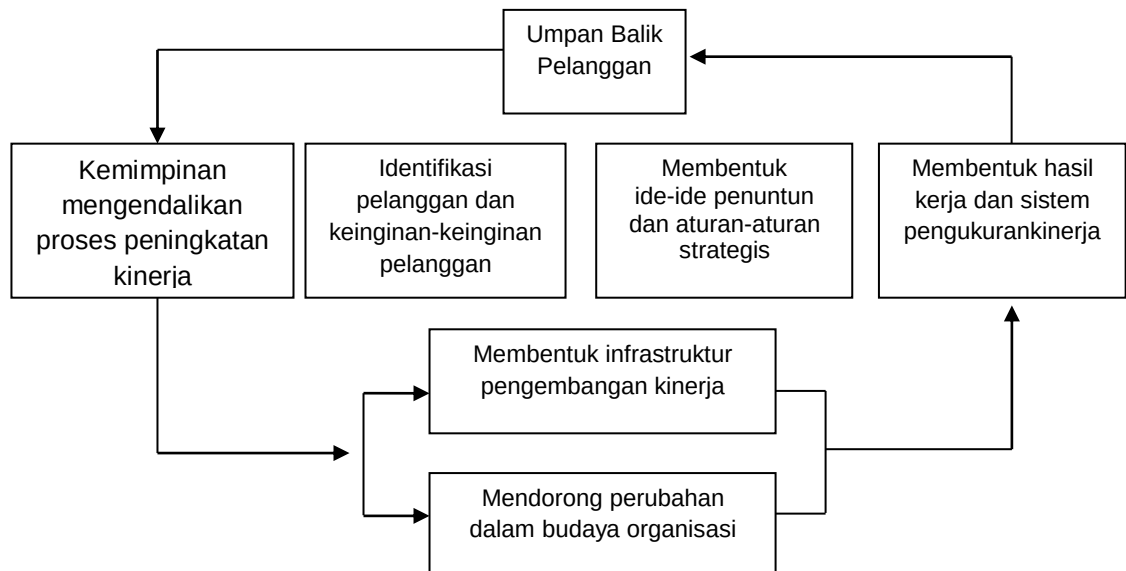


Gambar: 2.2. *The Terms that Define Service Performance*
 Sumber: Ioana Coste & Tiron Tudor, 2013

Tujuan adalah hasil yang ingin dicapai perusahaan (IPSASB, 2011, dalam Coste *et al*, 2013), dan ini harus spesifik, terukur, tersedia biaya, relevan dan terikat waktu. Menurut *Public Finance Act* (PFA), 1989 dikutip oleh Gregory dan Lonti, 2008 (dalam Coste *et al*, 2013) mendefinisikan *input* sebagai sumber (gaji, peralatan) yang dipergunakan departemen/bagian untuk memproduksi barang dan jasa. Masukan (*input*) dapat didefinisikan sebagai sumber daya yang digunakan untuk menghasilkan output dalam menyampaikan tujuannya (IPSASB, 2011, dalam Coste *et al*, 2013). *Output* menurut Hood, 1991 (dalam Coste *et al*, 2013) mengacu pada alokasi dan imbalan terkait untuk mengukur kinerja. Menurut IPSASB, 2011, (dalam Coste *et al*, 2013) output adalah barang dan jasa. Hasil (*outcomes*) menurut Gregory dan Lonti, 2008; IPSASB, 2011, (dalam Coste *et al*, 2013) adalah efek dari *output* pada komunitas dan masyarakat. Masih menurut IPSASB, 2011; Athanassopoulos, 2003, (dalam Coste *et al*, 2013) bahwa indikator efisiensi adalah ukuran hubungan antara *input* dan *output* dengan memaksakan layanan berkualitas dengan sumber daya minimum yang

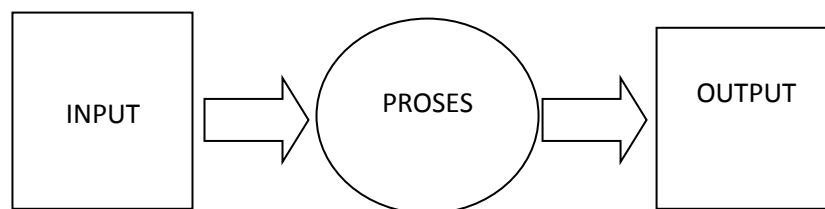
diperlukan untuk menyediakan layanan. Menurut Gray dan Hood, 2007 (dalam Coste *et al*,2013), efisiensi hanyalah salah satu bagian dari kinerja pelayanan di sektor publik yang bertujuan untuk memperbaiki cara bekerja. Indikator efektivitas adalah ukuran hubungan antara keluaran dan hasil (IPSASB, 2011, dalam Coste *et al*,2013). Menggunakan hal efisiensi dan efektivitas, Neely,*et al*, 1995, (dalam Coste *et al*,2013) mendefinisikan pengukuran kinerja sebagai seperangkat matriks digunakan untuk mengukur efisiensi dan efektivitas. Lebih lanjut Holzer dan Kloby (2005) menganalisis bahwa pengukuran kinerja organisasi produksi “internal” layanan yang berkontribusi terhadap produksi yang efisien dan efektif dari layanan “eksternal untuk klien. Internal layanan (atau “tidak terlihat”) seperti pemeliharaan, *training* dan audit merupakan prasyarat yang diperlukan untuk produksi *output*. *Output* dapat diukur sebagai layanan yang disediakan dalam hal faktor-faktor kuantitas dan kualitas. Pengukuran keluaran seperti berapa banyak klien yang dilayani, berapa banyak unit layanan yang disampaikan. Balaboniene dan Vecerskiene (2015) menyatakan bahwa tujuan utama dari organisasi bisnis adalah untuk mendapatkan keuntungan, sementara organisasi di sektor publik non profit. Sementara itu masalah pengukuran kinerja dalam organisasi sektor publik dianalisis Ioraite, 2008, Moxham, 2008, Gimzauskiene, 2006, Puskorius, Raipa, 2002, dan Pociute, 2002 (dalam Balaboniene dan Vecerskiene, 2015), menekankan bahwa model pengukuran kinerja tidak mudah untuk menyesuaikan organisasi sektor publik karena organisasi publik berorientasi pada proses dan bukan pada hasil.

Berikut ini gambaran suatu model peningkatan kinerja organisasi yang diilustrasikan oleh Sluyter ,1998 (dalam Nasucha, 2009) adalah sebagai berikut.



Gambar 2.3. Model peningkatan kinerja organisasi
Sumber: Sluyter, 1988 (dalam Nasucha, 2009)

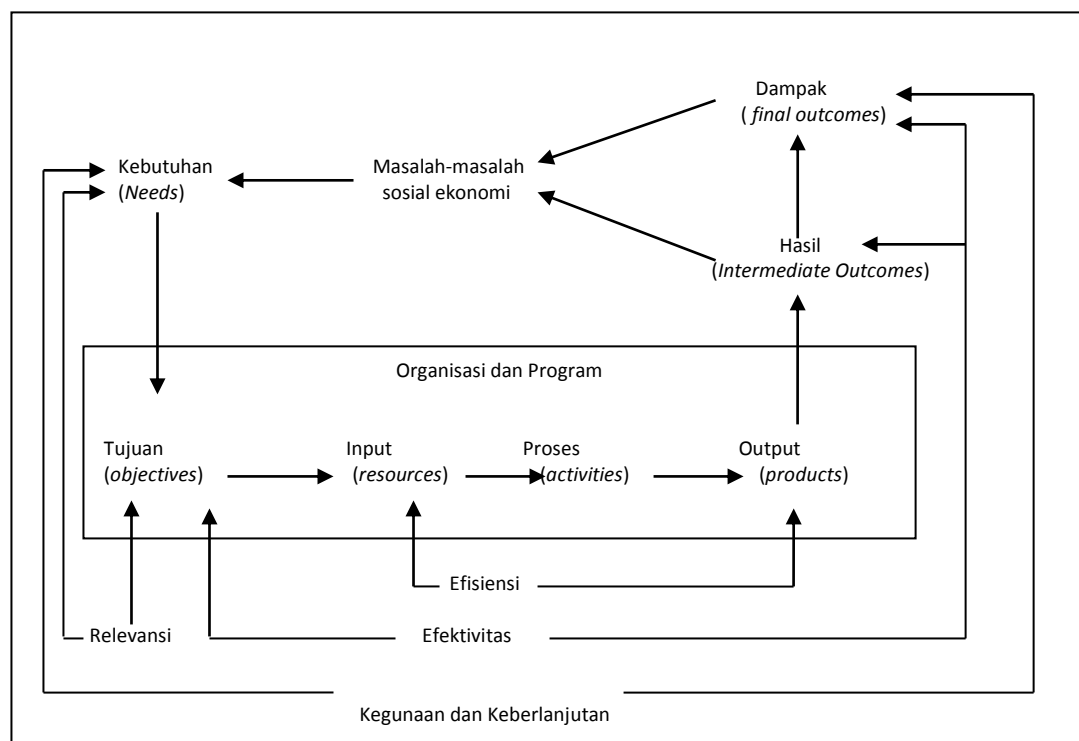
Selanjutnya pendekatan penilaian kinerja dikemukakan oleh Pollit dan Bouckaert (2000) adalah model *input/output* (*the input/output model*). Dengan asumsi bahwa institusi/program dibangun untuk memenuhi kebutuhan sosial ekonomi tertentu. Model tersebut secara sederhana digambarkan sebagaimana berikut ini:



Gambar 2.4. Model *Input – Output* Karya Pollit & Bouckaert
Sumber : Model *input-output* Karya Pollit & Bouckaert (dalam Keban 2008)

Berdasarkan kebutuhan tersebut disusun tujuan organisasi atau program. Organisasi atau program menyediakan *input* (*staffing*, gedung/sarana prasarana,

sumberdaya lainnya), kemudian menyusun kegiatan-kegiatan (*activities*) untuk mengolah *input* dalam proses tertentu untuk menjadi *output*. *Output* yang dihasilkan kemudian berinteraksi dengan lingkungan sehingga memberikan hasil tertentu (*results*) atau disebut dengan *intermediate outcomes*, dan dalam jangka panjang hasil tersebut menjelma menjadi dampak atau *final outcomes*. Parameter penilaian kinerja, dalam model *input-output* ini terdiri dari: (1) *relevance* yaitu mengukur keterkaitan atau relevansi antara kebutuhan dengan tujuan yang dirumuskan; (2) efisiensi, yaitu perbandingan antara *input* dengan *output*; (3) efektivitas yaitu tingkat kesesuaian antara tujuan dengan *intermediate outcomes* (*results*) dan *final outcomes* (*impacts*); (4) *utility and sustainability* yaitu mengukur kegunaan dan keberlanjutan antara kebutuhan dengan *final outcomes* (*impacts*).



Gambar 2.5. Pendekatan Penilaian Kinerja Model *Input – Output*
 Sumber: Model *Input – Output*, Pollit & Bouckaert (2000)

Model ini menggambarkan beberapa indikator penting yang saling berhubungan satu sama lain. Beberapa indikator penting dalam model Pollit dan Bouckaert (2000) ini adalah efisiensi, efektivitas, relevansi, kegunaan dan berkelanjutan. Dalam model ini efisiensi diukur dengan melakukan perbandingan antara *input* dan *output*, untuk efektivitas diukur dengan membandingkan antara tujuan program/organisasi dengan hasil sementara (*result*) dan hasil akhir (*impact*) atau dampak yang ditimbulkannya.

Sedangkan indikator relevansi merupakan indikator yang menggambarkan keterkaitan antara kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat dan tujuan yang dirumuskan oleh organisasi atau program organisasi. Indikator utilitas (kegunaan) dan keberlanjutan merupakan indikator yang menggambarkan kegunaan dan kelangsungan kegunaan yang diberikan oleh organisasi atau program.

Berbagai konsep kinerja birokrasi pelayanan publik tersebut di atas dapat diambil suatu kesimpulan bahwa kinerja birokrasi pelayanan sektor publik dapat dinilai sampai sejauhmanakah permasalahan sosial ekonomi masyarakat (seperti masalah pendidikan, kesehatan, ekonomi) dapat diatasi oleh pemerintah melalui institusi atau lembaga-lembaga pemerintah dengan berbagai programnya.

Indikator efektivitas, yaitu tingkat ketercapaian tujuan, atau memenuhi kebutuhan atau masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh masyarakat, baik itu dalam arti ketepatan pencapaian keluaran (*output*), ataupun dalam pencapaian *outcome*. Indikator efisiensi, adalah bagaimana rasio antara *output* atau *outcome* dengan *cost* (biaya) yang dikeluarkan. Kemudian indikator relevansi, yaitu apakah program yang diusulkan untuk implementasi atau pelaksanaan benar-benar telah sesuai dengan tujuan (*objectives*), kebutuhan (*needs*), atau masalah

sosial ekonomi yang dihadapi oleh masyarakat. Indikator *economy* atau keekonomian, yaitu apakah pelbagai input yang dibutuhkan dalam program organisasi diperoleh dengan harga yang wajar dan dengan kualitas yang memadai. Kemudian selanjutnya indikator keberlanjutan dari hasil yang dicapai, yaitu apakah kebutuhan sosial ekonomi masyarakat dicapai keberlanjutan.

Model pendekatan penilaian kinerja yang dikemukakan oleh Pollit dan Bouckaert (2000) sebagaimana tersebut di atas, peneliti pergunakan sebagai pisau analisis bagaimana yang sebenarnya Kinerja Birokrasi dalam Pelayanan Sektor Publik dalam penyelenggaraan penerbitan SIUP di Kabupaten Sidoarjo.

Namun pendekatan teori atau model *input-output* Pollit dan Bouckaert masih ada kelemahannya (kekurangannya), yaitu bagaimana masyarakat memperoleh rasa keadilan (*equity*) dalam memenuhi kebutuhan (*needs*) sosial ekonominya dari pelayanan birokrasi. Dalam teori input-output Pollit dan Bouckaert tidak menyinggung sama sekali *equity* sebagai dampak/*final outcomes*) output/produk yang dihasilkan dari sebuah kinerja organisasi sektor publik. Dari teori Pollit dan Bouckaert ini perlu direkonstruksi dari sisi *final outcomes* unsur *equity* agar lebih dapat mengikuti perkembangan paradigma administrasi publik ke depan sehingga dapat memenuhi kebutuhan publik dalam mengakses pelayanan publik. Faktor *equity* (keadilan) menjadi sangat penting untuk mengukur salah satu dampak/*final outcomes* kinerja birokrasi pelayanan publik. Oleh karena itu *equity* (keadilan) dalam penelitian ini dijadikan unsur kebaharuan (*novelty*) untuk melengkapi teori Pollit dan Bouckaert. Maxwell (2000) berpendapat bahwa untuk menciptakan kinerja birokrasi pelayanan yang berkualitas dapat menjamin rasa keadilan (*equity*), artinya terbuka dalam memberikan perlakuan kepada individu atau kelompok orang dalam keadaan

yang sama tanpa membedakan ras, jenis kelamin, asal usul, dan identitas lainnya. Selain itu teori input-output Pollit dan Bouckaert tidak dijelaskan bagaimana proses bekerja input dan output. Bekerja sistem input dan input Pollit dan Bouckaert nampak sederhana belum menjelaskan bagaimana system proses itu bekerja. Dalam proses bekerjanya suatu sistem sosial tentunya ada faktor-faktor yang ikut menentukan atau mempengaruhi dalam mencapai suatu hasil output yang ideal. Sebuah organisasi untuk mencapai output yang ideal sebenarnya diperlukan berbagai kriteria yang harus dipenuhinya.

2.5.3. Teori Equity Dalam Birokrasi Pelayanan Publik

Equity (keadilan) dalam birokrasi pelayanan menjadi unsur penting penting untuk ditelaah. Dalam mengukur kinerja birokrasi pelayanan model *input-output* Pollit dan Bouckaert (2000) tidak dikupas. Padahal di era maupun era *good governance* unsur *equity* dalam mengukur kinerja birokrasi pelayanan menjadi sangat penting. Tanpa adanya unsur keadilan (*equity*) dalam birokrasi pelayanan tidak akan mungkin tercapai kinerja yang baik.

Equity theory dikemukakan oleh Adams (1963) (dalam Carrel & Dittrich, 1978), berasumsi bahwa pada dasarnya manusia menyenangi perlakuan yang adil/sebanding, berhubungan dengan kepuasan relasional dalam hal persepsi distribusi yang adil/tidak adil dari sumber daya dalam hubungan interpersonal.

Dalam teori keseimbangan atau teori keadilan berfokus pada rasio input-output dalam organisasi. Dalam organisasi pelayanan publik input diwakili oleh kontribusi sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana dan lain-lain terhadap organisasi; output segala sesuatu yang kita terima dari organisasi pelayanan publik. Kinerja birokrasi pelayanan publik dapat dianalisis dengan teori

keadilan (*equity theory*), teori ini yang menyatakan/mengemukakan bahwa orang akan merasa puas sepanjang mereka merasa ada keadilan (*equity*). Teori keadilan dikembangkan oleh Adams (1993) yang menyebutkan bahwa kepuasan adalah penilaian individu terhadap keadilan atau kewajaran imbalan yang diterima. Keadilan dapat didefinisikan sebagai perbandingan atau rasio *input* dengan *output* yang dihasilkan. Prinsip teori keadilan adalah individu akan merasa puas atau tidak puas bergantung pada apakah dirasakan adanya keadilan atau tidak pada suatu situasi. Menurut teori keadilan ada tiga unsur dalam melakukan perbandingan kepuasan, yaitu *input*, *outcomes* dan *comparison person*. *Input* adalah segala sesuatu yang berharga yang dirasakan seseorang sebagai sumbangan terhadap pengorbanannya. *Outcomes* adalah sesuatu yang berharga yang dirasakan sebagai hasil dari pengorbanannya. Sementara itu *comparison person* adalah orang lain yang dapat dijadikan perbandingan rasio *input-outcomes* yang dimilikinya. *Comparison person* dapat berupa pengorbanan yang sama di suatu lingkungan dengan lingkungan lain dan mungkin pula dirinya di masa lampau (<https://library.binus.ac.iddiakses>, 6 Desember 2017).

Betapa pentingnya rasa keadilan dalam pelayanan publik dalam administrasi publik seperti yang diungkapkan oleh Douglas Rae (1981) (dalam Hatty Suat, 2014) mengatakan bahwa “keadilan adalah satu hal yang paling sederhana dan abstrak, termasuk didalamnya menciptakan dunia yang konkrit dan kompleks. Pentingnya rasa keadilan (*equity*) dalam birokrasi pelayanan publik dikatakan oleh Frederickson (1980) bahwa dalam mengoperasikan mesin birokrasi pemerintah yang berkaitan langsung dengan fungsi pelayanan publik, maka pada diri setiap administrator publik harus tertanam kuat komitmen mereka

terhadap kebutuhan nyata publik (*public felt needs*) dan keadilan sosial, baik itu sebagai landasan etik, tujuan maupun sumber acuan pemikirannya (dalam Hatty Suat, 2014). Demikian juga menurut Carrell and Dittrich (1978), (dalam Richa Kaur, et al., 2014) menyatakan bahwa *"employees who perceive inequity will seek to reduce it, either by distorting inputs and/or outcomes in their own minds ("cognitive distortion"), directly altering inputs and/or outcomes, or leaving the organization"*. Yang intinya bahwa ketidakadilan akan berusaha untuk menguranginya, baik dengan mendistorsi input dan/atau hasil dalam pikiran mereka sendiri ("distorsi kognitif"), secara langsung mengubah masukan dan/atau hasil, atau meninggalkan organisasi

Dari keempat pendapat para ahli tersebut di atas antara Douglas Rae, Frederickson serta Carrell and Dittrich, dan Adam dapat disimpulkan bahwa dalam pelayanan publik faktor keadilan menjadi sangat penting untukengaruhi kinerja layanannya. Rasa keadilan dalam sebuah organisasi baik publik maupun privat menjadi faktor utama kalau tidak dapat menciptakan rasa keadilan organisasi tersebut akan ditinggalkan oleh masyarakat. Rasa keadilan dalam pelayanan publik pada era global ini sangat penting untuk diciptakan dan dikedepankan dalam memberikan pelayanan kepada public.

Menurut Maxwel dalam Lovelock (1988) terdapat enam kreteria untuk menciptakan kinerja pelayanan yang berkualitas, yaitu 1) Tepat dan relevan, artinya pelayanan harus mampu memenuhi keinginan, harapan dan kebutuhan individu atau masyarakat; 2) Tersedia dan terjangkau, artinya pelayanan harus dapat dijangkau atau diakses oleh orang atau kelompok yang membutuhkan pelayanan; 3) Dapat menjamin rasa keadilan, artinya terbuka dalam memberikan perlakuan kepada individu atau kelompok orang dalam keadaan

yang sama tanpa membedakan ras, jenis kelamin, asal usul, dan identitas lainnya; 4) Dapat diterima, artinya layanan memiliki kualitas jika dilihat dari teknik, cara, kualitas, kemudahan, kenyamanan, menyenangkan, dapat diandalkan, tepat waktu, cepat, *responsive*, dan manusiawi; 5) Ekonomi dan efisien, artinya dari sudut pandang penggunaan jasa layanan dapat dijangkau dari tariff yang ditentukan; 6) Efektif, artinya menguntungkan pengguna jasa layanan dan semua lapisan masyarakat yang dilayani. Kemudian teori Flynn (1997:170) untuk mengukur kinerja organisasi publik paling tidak ada empat faktor harus dijadikan pertimbangan, yaitu ekonomi, efisiensi, efektivitas dan keadilan dalam memberikan pelayanan.

2.6. Faktor Pendorong dan Penghambat Kinerja

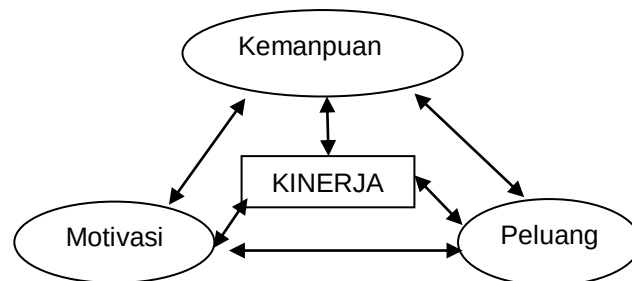
Menurut Stiss (dalam Pandey dan Moynihan 2010) salah satu perspektif tentang kinerja organisasi adalah terutama adalah kontrol dan koordinasi. Era klasik teori organisasi memiliki asumsi bahwa birokrasi dengan mekanisme komando dan kontrol yang efisien berhasil menangani masalah kontrol dan koordinasi. Dalam karya sejarah yang menunjukkan bahwa penjabaran dan penguatan bentuk birokrasi menghasilkan mekanisme kontrol dan koordinasi yang lebih baik, pada gilirannya memiliki dampak positif pada kinerja (Yates, dalam Pandey dan Moynihan 2010). Hirarki yang besar dengan banyak lapisan pelaporan dapat mengubah informasi ke bawah dan ke atas yang pada gilirannya dapat mempengaruhi kinerja secara negatif (Pandey 2010). Ouchi (dalam Pandey 2010) menyatakan ketika mekanisme kontrol dan koordinasi birokrasi gagal, organisasi bergantung pada aspek budaya seperti 'tradisi' dan bukan 'peraturan' untuk memfasilitasi kontrol dan koordinasi. Argumen Ouchi (bahwa

budaya organisasi adalah penentu utama kinerja yang diperoleh hal yang berlaku yang luas melalui tahun 1980an (Deal and Kennedy 1982; Peters dan Waterman 1982, Schein 1992). Banyak faktor yang mempengaruhi kinerja suatu organisasi, ada faktor dominan maupun faktor yang tidak dominan. Yuwono, *et al*, (2002) mengungkapkan bahwa faktor dominan mempengaruhi kinerja suatu organisasi meliputi upaya manajemen dalam menerjemahkan dan menyelaraskan tujuan organisasi, budaya organisasi, kualitas SDM yang dimiliki organisasi dan kepemimpinan yang efektif. Ada pula faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi melihatnya lebih menekankan pada faktor kepemimpinannya, seperti Rivalet *al*, (2005) dengan menyatakan bahwa elemen yang paling esensial untuk meningkatkan kinerja organisasi adalah kepemimpinan yang efektif. Adapun syarat pemimpin yang efektif yaitu memiliki empat (4) syarat: a. Kemampuan berpikir kritis. b. Kemampuan berpikir strategis. c. kemampuan perseorangan. d. kemampuan peningkatan kinerja. Mahmudi (2007:21) melihat faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja lebih rinci dengan mengidentifikasi faktor-faktor tersebut adalah:

“1. Faktor personal/individual, meliputi: pengetahuan, ketrampilan (*skill*), kemampuan, kepercayaan diri, motivasi, dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu; 2. Faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan, dan dukungan yang diberikan manajer dan team leader; 3. Faktor tim, meliputi: kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakan dan keeratan anggota tim; 4. Faktor sistem, meliputi” sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi, dan kultur kinerja dalam organisasi; 5. Faktor kontekstual (situasional), meliputi: tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal”.

Sistem penilaian kinerja dalam kenyataannya, kinerja seringkali diakibatkan oleh faktor-faktor lain diluar faktor personal, seperti sistem, situasi, kepemimpinan, atau tim (Mahmudi, 2007). Kemudian Robbins (dalam Rivai dan

Basri, 2005) yang menentukan kinerja adalah faktor-faktor kemampuan (*ability*), motivasi (*motivation*) dan peluang (*opportunity*).



Gambar 2.6. Dimensi Kinerja (Rivai dan Basri, 2005)

Menurut Amins (2009:44) bahwa kinerja berhubungan dengan kepuasan kerja dan tingkat imbalan, namun juga dipengaruhi oleh keterampilan, kemampuan dan sifat-sifat individu. Berbicara mengenai kinerja, baik itu kinerja individual maupun organisasi perlu dihubungkan dengan standar kinerja (*standard performance*). *Standard performance* yang dikemukakan Straus dan Sayles, 1980 (dalam Amins, 2009:48) bahwa:

“Managers expected to be held to standard of accountability so they know where to direct their engages. In effect, the standard established a target, and at the end of the target period (week, month, or year) both manager and boss can compare the expected standard of performance with the actual level of achievement”.

Standar kerja perlu dirumuskan agar untuk dapatnya dijadikan acuan dalam mengadakan perbandingan terhadap apa yang telah dicapai (hasil) dengan apa yang diharapkan (ditargetkan). Standar tersebut dapat dijadikan sebagai patokan dalam mengadakan pertanggungjawaban terhadap apa yang telah dilaksanakan (dalam seminggu, bulan ataupun dalam setahunnya). Walaupun ada sumber-sumber yang menyebabkan kinerja tidak efektif. Sumber-sumber yang menyebabkan kinerja tidak efektif menurut Castetter (1981) adalah berasal dari: 1. Sumber individu itu sendiri, antara lain: kelemahan intelektual,

kelemahan psikologis, kelemahan fisiologis, demotivasi, faktor personalitas, keusangan atau ketuaan, preparasi posisi, dan disorientasi nilai. 2. Sumber dari organisasi, yaitu: system organisasi, peranan organisasi, kelompok-kelompok dalam organisasi, perilaku yang berhubungan dengan pengawasan, budaya organisasi. 3. Sumber dari lingkungan eksternal, yaitu: keluarga, kondisi ekonomi, kondisi politik, kondisi hukum, nilai-nilai sosial, pasar kerja, perubahan teknologi, dan perkumpulan-perkumpulan.

Kemudian Atmosoeprapto (2004) lebih luas dan makro dalam melihat faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja suatu organisasi, dengan mengidentifikasi ke dalam faktor internal maupun eksternal. Faktor-faktor internal yang mempengaruhi kinerja organisasi adalah terdiri dari: a. Tujuan organisasi yaitu apa yang ingin dicapai dan apa yang ingin diproduksi oleh suatu organisasi. b. Struktur organisasi sebagai hasil desain antara fungsi yang akan dijalankan oleh unit organisasi dengan struktur formal yang ada. c. Sumber daya manusia yaitu kualitas dan pengelolaan anggota organisasi sebagai penggerak jalannya organisasi secara keseluruhan. d. Budaya organisasi yaitu gaya dan identitas suatu organisasi dalam pola kerja yang baku dan menjadi citra organisasi yang bersangkutan. Sedangkan faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi kinerja organisasi, adalah: a. Faktor politik. Faktor politik berhubungan dengan keseimbangan kekuasaan negara yang berpengaruh pada keamanan dan ketertiban. b. Faktor ekonomi. Tingkat perkembangan ekonomi yang berpengaruh pada tingkat pendapatan masyarakat sebagai daya beli untuk menggerakkan sektor-sektor lainnya sebagai suatu sistem ekonomi yang lebih besar. c. Orientasi nilai yang berkembang di tengah masyarakat yang

mempengaruhi pandangan mereka terhadap etos kerja yang dibutuhkan bagi peningkatan kinerja organisasi.

Kemudian Ruky (2001) mengemukakan bahwa faktor-faktor yang berpengaruh langsung terhadap tingkat pencapaian kinerja organisasi adalah sebagai berikut: a. Teknologi. Faktor ini meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi; b. Kualitas *input* atau material yang digunakan oleh organisasi; c. Kualitas lingkungan fisik. Dalam hal ini meliputi keselamatan kerja, penataan ruangan dan kebersihan; d. Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan; e. Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisasi; f. Pengelolaan sumber daya alam. Aspek faktor pengelolaan sumber daya alam meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi dan lainnya.

Sedangkan Tangkilisan (2005) mengemukakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi adalah sebagai berikut: a) Sumber daya manusia (SDM). Aset organisasi yang paling penting dan harus diperhatikan oleh manajemen adalah SDM. Manusia membuat tujuan-tujuan inovasi dan mencapai tujuan, manusia merupakan satu-satunya sumber daya yang dapat membuat sumber daya organisasi lainnya bekerja dan berdampak langsung terhadap kesejahteraan organisasi; b) Struktur organisasi. Struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap diantara tugas-tugas yang ada dalam organisasi pembentukan struktur organisasi selaras atau sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, karena struktur internal yang dibangun benar-benar melayani tujuan organisasi; c) Kepemimpinan. Peran kepemimpinan terhadap

kinerja organisasi bahwa kegiatan yang ada dalam suatu organisasi perlu diorganisir secara tepat dan efisien, sehingga diperlukan kemampuan dari pimpinan dalam melakukan koordinasi. Pemimpin pada tingkat atas dalam organisasi perlu mengetahui pelaksanaan aktivitas dari pekerja atau pegawai-pegawai pada tingkat bawah dalam organisasi.

Selain tiga hal tersebut diatas yang dapat mempengaruhi kinerja suatu organisasi, ada pula beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kinerja suatu organisasi birokrasi, Zauhar (2001) mengemukakan sebagai berikut: a. Struktur organisasi sebagai hubungan internal yang berkaitan dengan fungsi yang menjalankan aktivitas organisasi. b. Kebijakan pengelolaan, berupa visi dan misi organisasi. c. Sistem informasi manajemen, yang berhubungan dengan pengelolaan data *base* untuk digunakan dalam mempertinggi kinerja organisasi. d. Sarana dan prasarana yang dimiliki, yang berhubungan dengan penggunaan teknologi bagi penyelenggaraan organisasi pada setiap aktivitas organisasi.

Pollit & Bouchaert (2000) menyatakan bahwa kinerja pelayanan publik dalam suatu sistem organisasi sesungguhnya sangat kompleks menyangkut banyak hal, pertama, aspek-aspek *input* atau sumber-sumber dayanya (*resources*), antara lain seperti: (1) pegawai (SDM); (2) anggaran; (3) sarana dan prasarana; (4) informasi; dan (5) budaya organisasi. Kedua, berkaitan dengan proses manajemen: (1) perencanaan; (2) pengorganisasian; (3) pelaksanaan; (4) penganggaran; (5) pengawasan; (6) evaluasi.

Faktor-faktor yang menyokong keberhasilan akhir suatu organisasi menurut Steers (1985) dapat ditemukan dalam 4 (empat) kelompok umum, yaitu: *pertama*, karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi organisasi, meliputi hubungan yang relatif tetap sifatnya seperti dijumpai dalam organisasi,

sehubungan dengan susunan sumber daya manusia. Pengertian struktur meliputi faktor-faktor seperti luasnya desentralisasi pengendalian, jumlah spesialisasi pekerjaan, cakupan permusatan interaksi antar pribadi. Sedangkan yang dimaksud dengan teknologi adalah mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran jadi. *Kedua*, karakteristik lingkungan, lingkungan mencakup 2 (dua) aspek yaitu (a) lingkungan ekstern, yaitu semua kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dan mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi (contohnya: kondisi ekonomi dan pasar, peraturan pemerintah); (b) lingkungan intern, yang dikenal sebagai iklim organisasi meliputi macam-macam atribut lingkungan kerja (contoh: pekerja sentris, orientasi pada prestasi) yang sebelumnya telah ditunjukkan mempunyai hubungan dengan segi-segi tertentu dari efektivitas, kekhususan atribut-atribut yang diukur pada tingkat individual (contoh: sikap kerja, prestasi). *Ketiga*, karakteristik pekerja, perhatian harus diberikan kepada perbedaan individual antara para pekerja dalam hubungannya dengan efektivitas. Pekerja yang berlainan mempunyai pandangan, tujuan, kebutuhan dan kemampuan yang berbeda-beda. Variasi sifat manusia ini sering menyebabkan perilaku orang berbeda satu sama lain, walaupun ditempatkan di satu lingkungan kerja yang sama. *Keempat*, kebijakan dan praktek manajemen, peranan manajemen dalam prestasi organisasi, meliputi variasi gaya, kebijakan dan praktek kepemimpinan dapat memperhatikan atau merintangi pencapaian tujuan. Peran manajer memainkan peran sentral dalam keberhasilan suatu perusahaan melalui perencanaan, koordinasi, dan memperlancar kegiatan yang ditujukan ke arah sasaran.

Teori Steers (1985) ini lebih cocok untuk melihat faktor-faktor yang menyokong keberhasilan akhir suatu organisasi swasta atau bisnis dari pada

untuk kepentingan organisasi sektor publik. Namun demikian dalam hal tertentu dapat dijadikan ukuran untuk melihat suatu organisasi sektor publik. Kemudian faktor-faktor yang berpengaruh yang perlu mendapat perhatian agar organisasi mencapai tingkat keberhasilan tinggi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pencapaian misi, menurut Thoha (1999) ada 6 (enam) variabel, yaitu meliputi: 1) tujuan, 2) Struktur, 3) tata hubungan, 4) penghargaan, 5) kepemimpinan, dan 6) metode kerja. Sedangkan menurut Joedono (1974) menyatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja sebuah organisasi antara lain meliputi faktor SDM, struktur organisasi, teknologi, pimpinan dan masyarakat, serta bentuk kepemimpinan. Kemudian Robbins dan Jugde (2015) menyebutkan adanya empat kelompok umum yang secara potensial mempengaruhi keberhasilan suatu organisasi untuk mencapai tujuan, yaitu: (1) karakteristik organisasi, (2) karakteristik lingkungan, (3) karakteristik pekerja, dan (4) kebijakan dan praktek manajemen.

Dalam mengimplementasikan pilihan kebijakan, tindakan diskresi diperlukan sebagai kewenangan untuk menginterpretasikan kebijakan yang ada atau suatu kasus yang belum atau tidak diatur dalam suatu ketentuan yang baku. Prinsip dalam diskresi menyatakan bahwa pelanggaran atau tindakan penyimpangan prosedur tidak perlu dipermasalahkan, sepanjang tindakan yang diambil tetap pada koridor visi dan misi organisasi serta tetap dalam kerangka pencapaian tujuan organisasi (Dwiyanto, 2006:145). Indikator untuk melihat diskresi birokrasi menurut Dwiyanto (2006:145-146) adalah meliputi serangkaian tindakan yang dilakukan aparat pelayanan berdasarkan inisiatif, kreativitas, dan tidak terlalu bersandar pada peraturan atau juklak secara kaku. Indikator tersebut meliputi: Pertama, tindakan yang dilakukan untuk mengatasi kesulitan ketika

pimpinan tidak berada di tempat kerja. Kedua, tindakan atau langkah yang dilakukan ketika memenuhi kesulitan dalam menjalankan tugas. Ketiga, pernah tidaknya menerapkan prosedur pelayanan yang berbeda dengan juklak.

Budaya organisasi mempengaruhi kinerja organisasi. Secara teoritis budaya kerja atau kultur memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap penampilan suatu organisasi termasuk birokrasi publik. Kultur bagi suatu organisasi dapat dijadikan sebagai suatu *direction, pervasiveness, strength, flexibility, and commitment*. Bahkan begitu pentingnya peran kultur ini dalam laporannya OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) (Hughess, 1994) secara radikal mengatakan bahwa untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pada birokrasi publik khususnya di Negara-negara berkembang perlu dilakukan pembaharuan kultur administrasi publik. Pembaharuan kultur tersebut diarahkan pada pembentukan tujuh karakteristik utama sebagai hakekat dari budaya organisasi sebagaimana dikemukakan Robbins dan Judge (2015:355-356) adalah sebagai berikut, yaitu:

“(1) inovasi dan pengambilan resiko. Tingkat para pekerja didorong untuk menjadi inovatif dan mengambil resiko; (2) memperhatikan detail. Tingkat para pekerja diharapkan untuk menunjukkan presisi, analisis dan perhatian detail; (3) orientasi hasil. Tingkat manajemen memitikberatkan pada perolehan atau hasil dan bukan pada teknik dan proses yang digunakan untuk mencapainya; (4) orientasi orang. Tingkat pengambilan keputusan oleh manajemen dengan mempertimbangkan efek dari hasil terhadap orang-orang di dalam organisasi; (5) orientasi tim. Tingkat aktivitas kerja diorganisasir dalam tim daripada individu; (6) keagresifan. Tingkat orang-orang akan menjadi agresif dan kompetitif dan bukannya santai; (7) stabilitas. Tingkat aktivitas organisasi menekankan pada mempertahankan status quo sebagai kontras dengan pertumbuhan”.

Lebih lanjut Robbins dan Judge (2015:356) menjelaskan bahwa ada beberapa variabel yang secara rutin terdapat dalam budaya yang tanggap pelanggan. Variabel-variabel kunci yang membentuk budaya organisasi

(birokrasi) tanggap terhadap pelanggan (Robbins, 2004 dalam Umam, 2012:147)

yaitu:

“1. Tipe karyawan. Organisasi berorientasi pelanggan yang berhasil, memperkerjakan karyawan yang terbuka dan ramah; 2. Formalisasi yang rendah. Karyawan jasa harus memiliki kebebasan untuk memenuhi tuntutan layanan pelanggan yang senantiasa berubah. Hindari kaidah, prosedur, dan aturan yang kaku; 3. Perluasan formalisasi yang rendah, yaitu penggunaan pemberdayaan secara luas. Karyawan yang diberdayakan memiliki keleluasaan keputusan untuk melakukan apa yang perlu demi menyenangkan pelanggan; 4. Ketrampilan mendengar yang baik. Karyawan dalam budaya yang tanggap terhadap pelanggan memiliki kemampuan mendengarkan dan memahami pesan yang dikirim oleh pelanggan; 5. Kejelasan peran. Karyawan jasa bertindak sebagai “perantang batas” antara organisasi dan pelanggan. Mereka harus menyetujui tanpa bantahan, baik terhadap permintaan majikan maupun pelanggan”.

Selain itu pembaharuan kultur birokrasi juga diarahkan pada pembentuk komponen nilai utama (*core value*), yaitu: *accountability, transparency, economy, efficiency, competition, management responsibility* (O'Donovan, 1994) sebagai kultur organisasi. Dengan memperhatikan elemen-elemen inti (*core elements*) yang membentuk suatu kultur, yakni *environment, goals and objectives, values and beliefs, differentiation, coordination, integration, history or tradition, the people, transmission, rite and rituals* (O'Donovan, 1994). Karena dengan mengetahui elemen-elemen inti pembentuk kultur birokrasi akan memudahkan usaha untuk melakukan pembaharuan kultur birokrasi itu sendiri. Pembaharuan kultur birokrasi publik sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan yang transformasional, sehingga keyakinan, nilai-nilai dan asumsi-asumsi yang ada selama ini di birokrasi publik dapat dirubah dengan keyakinan, nilai-nilai dan asumsi baru yang mampu beradaptasi dengan lingkungan yang selalu berubah (Wright, 1996).

Selain itu *mindset* dan perilaku birokrat harus diarahkan pada upaya untuk *committed* terhadap perubahan yang pada gilirannya nanti bisa berguna terhadap profesiabilitas hidupnya, organisasinya, dan masyarakatnya secara keseluruhan (Thoha, 1997). Tema-tema umum (istilah Michael Hammer: *commonality*) yang biasanya melekat pada organisasi baru seperti “hindari perbuatan suka menyalahkan dan lepas tanggung jawab, perlakukan pekerja sebagai teman kerja dan juga sebagai kompetitors, hargai perasaan akan tetapi jangan sampai hanyut dan terbawa oleh perasaan” (Thoha, 1997) tidak arogan, sapaan-sapaan yang menyejukkan pada pengguna dan sebagainya yang lebih manusiawi harus dipahami bersama dan menjadi landasan berperilaku dalam upaya memberikan pelayanan yang terbaik kepada publik.

Schein (1992) mengemukakan bahwa kultur merupakan pola asumsi dasar bersama yang dipelajari oleh kelompok dalam suatu organisasi sebagai alat untuk memecahkan masalah terhadap penyesuaian faktor eksternal dan integrasi faktor internal, dan telah terbukti sah, dan oleh karenanya diajarkan kepada para anggota organisasi yang baru sebagai cara yang benar untuk mempersepsikan, memikirkan dan merasakan dalam kaitan dengan masalah-masalah yang dihadapi itu.

Lebih lanjut Pandey, Moynihan (2010) secara tidak langsung memberikan penjelasan bahwa secara empiris budaya berdampak terhadap kinerja organisasi publik, berupa kecepatan atau kapasitas. Berbagai diskusi yang dilakukan, Brewer (dalam Pandey dan Moynihan 2010) menemukan bahwa “budaya yang dicirikan oleh keberhasilan dan kerja bermakna berasosiasi dengan kinerja lebih tinggi”. Kemudian Rainey dan Stinbauer (dalam Pandey dan Moynihan 2010) menyebutnya pada umumnya, hubungan antara budaya

dan kinerja umumnya didasarkan pada premis bahwa budaya berbasis misi". Kemudian Boyne (dalam Pandey dan Moynihan 2010) mencatat bahwa gagasan utamanya adalah organisasi yang berfokus pada hasil daripada prosedur dan memiliki orientasi eksternal dan bukan orientasi yang hebat untuk tampil lebih baik. Logika yang mendasari hubungan ini adalah bahwa budaya berbasis misi akan mendorong para manajer untuk bertindak dengan gaya kewirausahaan yang lebih besar daripada memikirkan kendala. Budaya berbasis misi tidak memperbaiki kinerja dengan menghilangkan birokrasi, ini mendorong manajer untuk menemukan cara untuk mengatasi dan mengatasinya. Kemudian Zammuto dan Krakower (dalam Pandey dan Moynihan 2010) mengajukan empat dimensi budaya organisasi, "budaya kelompok, budaya hierarkis, budaya rasional dan budaya perkembangan. Budaya perkembangan berorientasi yang memberi nilai tinggi pada fokus organisasi (bukan orang, fleksibilitas, kesiapan, kemampuan beradaptasi dan pertumbuhan. Dimensi budaya perkembangan paling mirip dengan budaya berbasis misi yang mengilhami para manajer untuk menemukan cara untuk mengatasi aspek enersia /kelembaman/kemalasan birokrasi.

Osborne dan Plastrick (2001) mengemukakan beberapa faktor yang membentuk budaya organisasi: (1) tujuan; (2) sistem insentif; (3) sistem pertanggungjawaban; (4) struktur kekuasaan; (5) sistem administrasi; (6) struktur organisasional; (7) proses kerja; (8) tugas organisasional; (9) lingkungan eksternal; (10) riwayat dan tradisi; (11) praktek manajemen; (12) predisposisi pemimpin; (13) predisposisi pegawai. Sedangkan Sethia dan Glinnow (dalam Ratminto dan Winarsih, 2006:118-119) membedakan empat (4) macam budaya organisasi, yaitu a) *Apathetic culture*. Perhatian anggota organisasi terhadap hubungan antar manusia maupun perhatian terhadap kinerja pelaksanaan tugas,

dua-duanya rendah. b) *Caring culture*. Dicitakan oleh rendahnya perhatian terhadap kinerja dan tingginya perhatian terhadap hubungan antar manusia. Penghargaan lebih didasarkan atas kepaduan tim dan harmoni, bukan didasarkan atas kinerja pelaksanaan tugas. c) *exacting culture*. Perhatian terhadap orang sangat rendah, tetapi perhatian terhadap kinerja sangat tinggi. Disini secara ekonomis, penghargaan sangat memuaskan tetapi hukuman atas kegagalan yang dilakukan juga sangat berat. Dalam budaya organisasi *exacting culture* tingkat keamanan pekerjaan menjadi sangat rendah. d) *integrative culture*. Perhatian terhadap orang maupun perhatian terhadap kinerja keduanya sangat tinggi.

Budaya kinerja (Ivancevich, Lorenzi, Skinner & Crosby, 1997, dalam Ratminto dan Winarsih, 2006:120-121) akan dapat memberikan kontribusi yang besar dalam meningkatkan kualitas pelayanan apabila organisasi memiliki budaya organisasi yang bertipe *integrative* dan birokrat-birokrat yang ada dalam organisasi telah mengadopsi semangat kewirausahaan sebagaimana disampaikan oleh Osborne dan Gabler, adalah sebagai berikut: a. Mengarahkan ketimbang mengayuh; b. Memberi wewenang kepada masyarakat; c. menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan; d. menciptakan organisasi yang digerakkan oleh misi ketimbang oleh peraturan; e. Lebih berorientasi pada hasil, bukan input; f. Berorientasi pada pelanggan, bukan birokrasi; g. Berorientasi wirausaha; h. Bersifat antisipasif; i. menciptakan desentralisasi; j. Berorientasi pada pasar.

Teknologi organisasi menjadikan faktor pendorong ataupun penghambat kinerja birokrasi pelayanan sektor publik. Teknologi didefinisikan sebagai pengetahuan, alat-alat, teknik dan kegiatan yang digunakan untuk mengubah

input menjadi output (Lubis & Husaini, 1987:96). Teknologi yang dimiliki semakin canggih dan lengkap dan berfungsi dengan baik, akan mendorong kinerja birokrasi pelayanan publik, demikian sebaliknya bahwa teknologi organisasi tidak lengkap, dan tidak canggih serta tidak berfungsi akan menjadi hambatan kinerja birokrasi pelayanan dalam memproduksi outputnya. Teknologi Organisasi oleh para ahli dapat didefinisikan sebagai berikut. Menurut Lubis & Husaini (1987:96) bahwa teknologi didefinisikan sebagai pengetahuan, alat-alat, teknik dan kegiatan yang digunakan untuk mengubah input menjadi output. Karena itu masih menurut Lubis & Husaini (1987) bahwa teknologi meliputi seluruh proses transformasi yang terjadi dalam organisasi, menyangkut mesin-mesin yang digunakan, pendidikan dan keahlian karyawan, serta prosedur kerja yang digunakan dalam pelaksanaan seluruh kegiatan. Sedangkan teknologi menurut Ruky (2001) meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi. Semakin berkualitas teknologi yang digunakan maka akan semakin tinggi tingkat kinerja organisasi. Hampir relatif sama dengan definisi Robbins dan Judge (2015) bahwa teknologi merujuk pada informasi, peralatan, teknik, dan proses yang dibutuhkan untuk mengubah masukan menjadi keluaran dalam organisasi.

Berdasarkan berbagai teori yang dikemukakan oleh beberapa ahli tentang kinerja organisasi, baik organisasi swasta maupun organisasi publik, maka selanjutnya penulis merangkum berbagai teori tersebut ke dalam kerangka teori kinerja sebagaimana dalam tabel berikut dibawah ini.

Tabel 2.7. Kerangka Teori Kinerja

No	Pendapat pakar	Kerangka Teori Kinerja
1	Interplan, (1969)	Kinerja berkaitan dengan operasi, aktivitas, program, dan misi organisasi.
2	Bermadin & Russel, (1993).	Kinerja merupakan catatan perolehan yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan selama suatu periode waktu tertentu
3	Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1995)	Kinerja adalah tingkat keberhasilan dalam melaksanakan tugas dan kemampuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Faktor-faktor kinerja individu pada dasarnya dipengaruhi oleh: (a) harapan mengenai imbalan, (b) dorongan, (c) kemampuan, kebutuhan dan sifat, (d) persepsi terhadap tugas, (e) imbalan internal dan eksternal, (f) persepsi terhadap tingkat imbalan dan kepuasan kerja.
4	Chung & Mengginson (1981)	Menekankan batasan kinerja adalah cara mengukur kontribusi yang diberikan oleh setiap individu bagi organisasinya. Selanjutnya Rue dan Byars (dalam Kaban, 1981) mengkonsepsikan bahwa kinerja (<i>performance</i>) sebagai sebuah pencapaian hasil atau <i>degree of accomplishment</i>
5	Ruky, (2001)	Pemaknaan kinerja mengarah pada tiga fokus, yaitu 1) <i>Individual centered</i> , pemaknaan kinerja yang mengarah pada kualitas personal pegawai, 2) <i>Job centered</i> adalah pemaknaan kinerja yang mengarah pada unjuk kerja dalam bidang atau tugas yang menjadi tanggungjawab pegawai, dan 3) <i>Objective centered</i> , adalah pemaknaan kinerja yang mengarah pada hasil kerja atau prestasi kerja.
6	Murphy & Cleveland, (1995)	Kinerja kualitas perilaku yang beorientasi pada tugas atau pekerjaan.
7	Rue dan Byars, (1981); Wibawa, (1992); Atmosudirdjo, (1997)	Kinerja yang berkaitan dengan organisasi adalah sebagai prestasi kerja atau tingkat keberhasilan atau prestasi penyelenggaraan organisasi.
8	Anstrong (1995)	Untuk mencapai target kinerja yang baik harus memenuhi syarat-syarat tertentu, seperti adanya target dan perencanaan untuk mencapai target, adanya standar dan kompetensi yang telah ditentukan.
9	Harsey dan Blanchard (1988)	Kinerja adalah merupakan suatu fungsi dari motivasi dan kemampuan.
10	Robins (dalam Rivai dan Basri, 2005:16	Dimensi kinerja sebagai fungsi interaksi kemampuan atau <i>ability</i> , <i>motivation</i> dan <i>opportunity</i> .
11	Mathis dan Jackson, (2006).	Kinerja (<i>performance</i>) adalah kemampuan (<i>ability</i>) x usaha (<i>effort</i>) x dukungan (<i>support</i>).
12	Donnelly, Gibson dan Ivancevich, (1995)	Faktor-faktor kinerja individu dipengaruhi oleh harapan mengenai imbalan, dorongan, kemampuan, kebutuhan dan sifat, persepsi terhadap tugas, imbalan internal dan eksternal, persepsi terhadap tingkat imbalan dan kepuasan kerja.
13	Castetter (1981)	Sumber-sumber yang menyebabkan kinerja tidak efektif adalah berasal dari: 1. Sumber individu itu sendiri, antara lain: kelemahan intelektual, kelemahan psikologis, kelemahan fisiologis, demitivasi, faktor personalitas, keusangan atau ketuaan, preparasi posisi, dan disorientasi nilai. 2. Sumber dari organisasi, yaitu: system organisasi, peranan organisasi, kelompok-kelompok dalam organisasi, perilaku yang berhubungan dengan pengawasan, budaya organisasi. 3. Sumber dari lingkungan eksternal, yaitu: keluarga, kondisi ekonomi, kondisi politik, kondisi hukum, nilai-nilai sosial, pasar kerja, perubahan teknologi, dan perkumpulan-perkumpulan.
14	Christopher Pollit & Geert Bouckaert (2000)	Penilaian kinerja adalah model <i>input/output (the input/output model)</i> .
15	Swanson (1999)	Kriteria untuk mengukur kinerja adalah meliputi: 1. Kualitas. 2. Kuantitas. 3. Ketepatan waktu. 4. Penghematan biaya. 5. Kemandirian atau otonomi dalam bekerja (tanpa selalu disupervisi). 6. Kerjasama.
16	Schuler dan Dowling (1997)	Ukuran kinerja meliputi: 1. Kuantitas kerja. 2. Kualitas kerja. 3. Kerjasama. 4. Pengetahuan tentang kerja. 5. Kemandirian kerja. 6. Kehadiran dan ketepatan waktu. 7. Pengetahuan tentang kebijakan dan tujuan organisasi. 8. Inisiatif dan penyampaian ide-ide yang sehat. 9. Kemampuan indikator dan tehnis.
17	Alexander (1999)	Pengukuran kinerja menjadi kata kunci pada paradigma New Public Management

No	Pendapat pakar	Kerangka Teori Kinerja
18	Brooke dan Russel (1988),	Enam kriteria primer yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja, yaitu: a. <i>Quality</i> , merupakan tingkat sejauhmana proses atau hasil pelaksanaan kegiatan mendekati kesempurnaan atau mendekati tujuan yang diharapkan. b. <i>Quantity</i> , merupakan jumlah yang dihasilkan. c. <i>Timeliness</i> , merupakan sejauhmana suatu kegiatan diselesaikan pada waktu yang dikehendaki, dengan memperhatikan koordinasi output lain serta waktu yang tersedia untuk kegiatan yang lain. d. <i>Cost affectiveness</i> , sejauhmana penggunaan sumberdaya organisasi (manusia, keuangan, teknologi dan material) dimaksimalkan untuk mencapai hasil tertinggi atau pengurangan kerugian dari setiap unit penggunaan sumberdaya. e. <i>Need for supervision</i> , merupakan tingkat sejauhmana seorang pekerja dapat melaksanakan suatu fungsi pekerjaan tanpa memerlukan pengawasan seseorang supervisor untuk mencegah tindakan yang kurang diinginkan. f. <i>Interpersonal impact</i> , merupakan tingkat sejauhmana pegawai memelihara harga diri, nama baik, dan kerjasama diantara rekan kerja dan bawahan.
19	Perry (1995).	Mengukur kinerja organisasi privat/publik seperti: <i>work load/demand, economy, efficiency, effectiveness dan equity dan productivity</i> .
20	Dwiyantoet al., (2006)	Beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu: a. Produktivitas. Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga keefektifitas pelayanan. b. Kualitas layanan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik. c. Responsivitas. Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. d. Responsibilitas. Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar e. Akuntabilitas. Akuntabilitas publik menunjukkan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat, asumsinya adalah bahwa para pejabat publik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat.
21	Gibson (1995)	Kinerja organisasi adalah prestasi akhir dari suatu organisasi dan mengandung beberapa hal, seperti adanya target tertentu yang dicapai, memiliki jangka waktu dalam pencapaian target dan terwujudnya efisiensi dan efektivitas.
22	Hughes (1994)	Kinerja organisasi dirinci pada dua pusat perhatian yaitu (1) apabila perhatian utamanya pada efisiensi penggunaan sumber daya yang dipergunakan adalah pendekatan ekonomi dengan penekanannya pada indikator keluaran dan apabila memungkinkan pada hasil (<i>outcome</i>); (2) apabila perhatian utamanya pada akuntabilitas, penekanannya pada indikator pelayanan publik, manajerial, maka penekanannya pada pencapaian target.
23	Levineet al., (1990)	Kinerja organisasi publik dapat diukur dengan 3 (tiga) konsep, yaitu responsivitas (<i>responsiveness</i>), responsibilitas (<i>responsibility</i>), dan akuntabilitas (<i>accountability</i>).
24	Kaplan & Norton (1996)	Ada empat (4) dimensi kinerja sektor publik yang mencakup keuangan dan kepuasan konsumen, motivasi dan pembelajaran serta proses internal organisasi.

No	Pendapat pakar	Kerangka Teori Kinerja
25	Nasir (2006)	Dalam merumuskan suatu indikator kinerja organisasi perlu diperhatikan kriteria ukuran kinerja: 1. <i>Relevan</i>. Ukuran kinerja haruslah terkait dengan arah yang diinginkan organisasi, suatu ukuran kinerja sebaiknya dapat mengarahkan organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. 2. Memberikan ukuran kuantitatif dan ukuran kualitatif biasanya ukuran kinerja dikaitkan dengan target tanpa mengindahkan peningkatan kualitas layanan. 3. <i>Attributable</i>. Ukuran kinerja seharusnya dapat memberikan ukuran tentang sesuatu yang menjadi tanggung jawab organisasi. 4. <i>Jelas</i>. Ukuran kinerja harus dibuat dengan jelas dan tidak membingungkan untuk menghindari kesalahan interpretasi. 5. <i>Tepat waktu</i>. Data yang disajikan sebaiknya tepat waktu sesuai dengan kemajuan kinerja dan dapat dimanfaatkan untuk memperbaiki data. 6. <i>Reliable</i>. Informasi kinerja haruslah akurat dan responsif terhadap perubahan yang terjadi, agar dapat memberi makna yang berharga. 7. Dapat diperbandingkan informasi kinerja hendaknya dapat diperbandingkan antara kinerja nyata dengan kinerja yang direncanakan; kinerja nyata dengan hasil (sasaran) yang diharapkan; kinerja tahun ini dengan kinerja tahun-tahun sebelumnya; kinerja satu instansi dengan organisasi lain. 8. <i>Verifiable</i>. Setiap informasi kinerja sebaiknya didukung dengan suatu database serta didokumentasikan dengan baik sehingga proses pengukurannya dapat ditelusuri keabsahannya.
26	Bourne dan Wilcox (1998)	Diukur dengan <i>input</i>, <i>output</i>, <i>outcomes</i>, indikator efisiensi dan indikator efektivitas. <i>Input</i> adalah sumberdaya yang digunakan untuk menghasilkan output; output adalah imbalan yang terkait untuk mengukur kinerja, output berupa barang dan jasa; <i>outcomes</i> adalah efek dari output pada komunitas dan masyarakat; indikator efisiensi adalah ukuran hubungan antara <i>input</i> dan output dengan memaksakan layanan berkualitas dengan sumberdaya minimum yang diperlukan untuk menyediakan layanan; indikator efektivitas adalah ukuran hubungan antara keluaran dan hasil
27	Ruky (2001)	faktor-faktor yang berpengaruh langsung terhadap tingkat pencapaian kinerja organisasi: a. Teknologi. Faktor ini meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi.. b. Kualitas <i>input</i> atau material yang digunakan oleh organisasi c. Kualitas lingkungan fisik. Dalam hal ini meliputi keselamatan kerja, penataan ruangan dan kebersihan d. Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan e. Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisasi f. Pengelolaan sumber daya alam. Aspek faktor pengelolaan sumber daya alam meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi dan lainnya.
28	Pollit & Bouchaert (2000)	kinerja pelayanan publik dalam suatu sistem organisasi banyak hal, pertama, aspek-aspek <i>input</i> atau sumber-sumber dayanya (<i>resources</i>), antara lain seperti: (1) pegawai (SDM); (2) anggaran; (3) sarana dan prasarana; (4) informasi; dan (5) budaya organisasi. Kedua, berkaitan dengan proses manajemen: (1) perencanaan; (2) pengorganisasian; (3) pelaksanaan; (4) penganggaran; (5) pengawasan; (6) evaluasi.

No	Pendapat pakar	Kerangka Teori Kinerja
29	Flynn (1997)	Lima faktor yang harus dijadikan pertimbangan, yaitu ekonomi, efisiensi, efektivitas dan keadilan dalam memberikan pelayanan. 1. Ekonomi. Dari pengukuran kinerja dapat dilihat bagaimana dana digunakan oleh organisasi sepanjang masa tertentu. 2. Efisiensi. Bagaimana uang atau dana yang digunakan dengan baik dan bagaimana perbandingan antara output dengan <i>input</i> . Dalam kasus tertentu bahwa kinerja organisasi tidak dapat diukur dengan efisiensi karena produk dari pelayanan publik tidak mudah diukur. 3. Efektivitas. Pengukuran efektivitas berkaitan dengan bagaimana mencari model pelayanan sesuai dengan diinginkan. Hasil sebuah pelayanan adalah berbeda dari satu individu dengan individu yang lain. 4. Keadilan. Bagaimana pelayanan publik dapat diberikan kepada masyarakat secara adil. Persoalan pada sektor publik bahwa sektor publik dituntut untuk mencapai tingkat keuntungan tertentu dengan tetap memberikan pelayanan yang dapat diakses secara adil. Namun perlu diingat bahwa tidak semua organisasi sektor publik dituntut untuk mencapai tingkat keuntungan. 5. Fleksibilitas. Fleksibilitas penekanannya adalah pelayanan publik harus dapat merespons kejadian yang sifatnya <i>emergency</i> atau tidak terduga. Fleksibilitas dalam arti ada batas-batas yang harus diperhatikan karena aspek fleksibilitas kontradiktif dengan efisiensi dan penggunaan kapasitas yang maksimal.
30	Steers (1985)	Faktor-faktor yang menyokong keberhasilan akhir suatu organisasi dapat ditemukan dalam 4 (empat) kelompok umum, yaitu: pertama, karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi organisasi, meliputi hubungan yang relatif tetap sifatnya seperti dijumpai dalam organisasi, sehubungan dengan susunan sumber daya manusia. Kedua, karakteristik lingkungan, lingkungan mencakup 2 (dua) aspek yaitu (a) lingkungan ekstern, yaitu semua kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dan mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi (contohnya: kondisi ekonomi dan pasar, peraturan pemerintah); (b) lingkungan intern, yang dikenal sebagai iklim organisasi meliputi macam-macam atribut lingkungan kerja)contoh: pekerja sentris, orientasi pada prestasi) yang sebelumnya telah ditunjukkan mempunyai hubungan dengan segi-segi tertentu dari efektivitas, kekhususan atributatribut yang diukur pada tingkat individual (contoh: sikap kerja, prestasi). Ketiga, karakteristik pekerja, perhatian harus diberikan kepada perbedaan individual antara para pekerja dalam hubungannya dengan efektivitas. Pekerja yang berlainan mempunyai pandangan, tujuan, kebutuhan dan kemampuan yang berbeda-beda. Keempat, kebijakan dan praktek manajemen, peranan manajemen dalam prestasi organisasi, meliputi variasi gaya, kebijakan dan praktek kepemimpinan dapat memperhatikan atau merintangai pencapaian tujuan. Peran manajer memainkan peran sentral dalam keberhasilan suatu perusahaan melalui perencanaan, koordinasi, dan memperlancar kegiatan yang ditujukan ke arah sasaran.
31	Robbins dan Jugde (2015)	Ada empat kelompok secara potensial mempengaruhi organisasi untuk mencapai tujuan, yaitu (1) karakteristik organisasi, (2) karakteristik lingkungan, (3) karakteristik pekerja, (4) kebijakan dan praktek manajemen.

Sumber: berbagai teori diolah

2.7. Pelayanan Publik

2.7.1. Pengertian dan Konsep pelayanan

Perkembangan wacana publik dalam ilmu administrasi negara telah mengalami suatu evolusi dengan memasuki babak baru, istilah “publik” telah diterima dari berbagai kalangan terutama kalangan ilmuwan administrasi untuk menggantikan kata “negara”. Oleh karena itu, makna “publik” dalam “*public administration*” tidak lagi semata-mata diartikan sebagai suatu institusi “negara”, namun lebih dari itu yakni seberapa besar pengaruh/kaitan lembaga tersebut pada kepentingan publik (*public interest*) (Islamy, 1999).

Pelayanan publik (*public service*) merupakan salah satu tugas pemerintah dalam pembangunan, dan harus mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Tugas pemerintah adalah untuk melayani masyarakat, dimana tugas pelayan lebih menekankan pada upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan dan memberikan kepuasan kepada masyarakat (Thoha, 1999).

Berbicara mengenai dimensi-dimensi pelayanan dapat dibagi dalam beberapa jenis, apabila pelayanan publik dikaitkan dengan keadilan, maka pelayanan bisa dibagi ke dalam tiga bentuk dasar (Chitwood, dalam Frederickson, 1994), yaitu:

“1. Pelayanan yang sama bagi semua. Misalnya pendidikan yang diwajibkan bagi penduduk usia muda; 2. Pelayanan yang sama secara proporsional bagi semua, yaitu distribusi pelayanan yang didasarkan atas suatu ciri tertentu yang berhubungan dengan kebutuhan. Misalnya jumlah polisi yang ditugaskan untuk berpatroli dalam wilayah tertentu berbeda-beda berdasarkan angka kriminalitas; 3. Pelayanan yang tidak sama bagi setiap individu sesuai dengan perbedaan yang relevan. Ada beberapa kriteria mengapa pelayanan itu tidak sama antara lain: satu, pelayanan yang diberikan berdasarkan kemampuan untuk membayar dari penerima

pelayanan. Dua, penyediaan pelayanan-pelayanan atas dasar kebutuhan-kebutuhan yang ada”.

Kemudian Thoha (2008) mengartikan pelayanan publik adalah sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang/kelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

2.7.2. Pengukuran Kualitas Pelayanan Publik

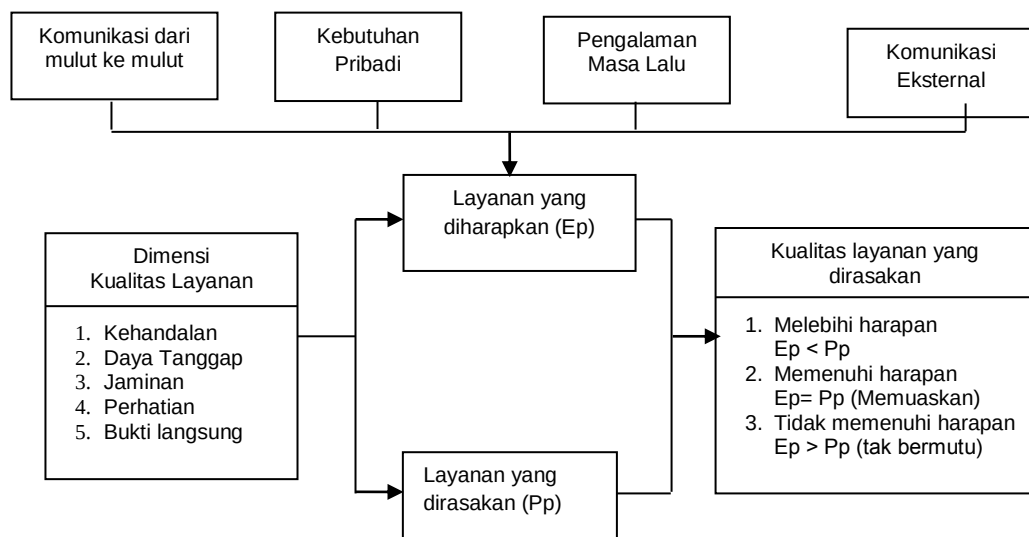
Dalam upaya untuk peningkatan kualitas pelayanan, SANKRI (Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia) (2003:181) menggunakan beberapa prinsip dalam penyediaan pelayanan publik yang pada intinya meliputi: (a) menetapkan standar pelayanan. Standar tidak hanya menyangkut standar produk layanan (*output*), akan tetapi juga standar proses/prosedur pelayanan dalam kaitan dengan pemberian pelayanan yang bermutu. (b) terbuka/transparan, yaitu terbuka terhadap kritikan, saran dan keluhan masyarakat serta menyediakan seluruh informasi yang diperlukan dalam pelayanan; (c) memperlakukan masyarakat secara adil; (d) mempermudah akses kepada seluruh masyarakat; (e). Jika terjadi sesuatu yang menyimpang atau tidak pada tempatnya, dalam pemberian pelayanan, maka setiap jajaran personil pelayanan dari seluruh tingkatan yang mengetahui penyimpangan tersebut harus segera membenarkan sesuai dengan kapasitasnya; (f) menggunakan semua sumberdaya yang tersedia secara efisien dan efektif ; (g) selalu mencari pembaharuan dan mengupayakan peningkatan kualitas pelayanan. Kemudian Rewansyah (2012:68) menyajikan rangkuman beberapa pendapat pakar administrasi Publik tentang batasan kualitas pelayanan.

Tabel 2.8. Batasan Kualitas Pelayanan Publik

No	Batasn/Definisi Kualitas	Pendapat Ahli
1	Kualitas adalah “ <i>characteristics, property, or attitude, character or nature</i> ” yang membedakan produk yang satu dengan lain.	Ndraha (2005:83)
2	Kualitas “sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan	Goetsch and Davis (1994 :11)
3	Kualitas pelayanan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan, dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut guna memenuhi tuntutan dan kepuasan pelanggan	Wickop damlam Wijono (1996 :59)
4	Kualitas merupakan perwujudan atau gambaran hasil-hasil yang mempertemukan kebutuhan-kebutuhan dari pelanggan dan oleh karena itu memberikan kepuasan.	JM. Juran dalam Wijono (1999 :144)
5	Kualitas merupakan sifat-sifat gabungan secara keseluruhan dari pemasaran, keahlian teknik, hasil pabrik dan pemeliharaan dimana produk dan jasa pelayanan dalam penggunaannya akan bertemu dengan harapan dari pelanggan	Feigenbaum (1991 :144)
6	<i>Quality is the extent to which product meet the requirements of people who use them</i>	Montgomery (1985:2)

Sumber: Rewansyah (2012:68)

Kemudian Parasuraman *et al*, (1985) memberikan model skematis dalam penilaian pelanggan terhadap kualitas layanan.



Gambar 2.7. Penilaian Pelanggan Terhadap Kualitas Layanan

Sumber : Parasuraman *et al*, (1985)

Selanjutnya menurut Moenir, (2000) bahwa pelayanan yang baik dan memuaskan masyarakat adalah: 1). adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang

kadang-kadang sengaja dibuat-buat oleh pemberi pelayanan; 2). mendapatkan pelayanan secara wajar tanpa gerutu, sindirian atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik dengan alasan untuk dinas ataupun untuk kesejahteraan; 3). mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan dalam kepentingan yang sama, tertib dan tidak pilih kasih; 4). pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak menunggu sesuatu yang tidak menentu.

Menurut Zeithaml *et al*, (1990) penilaian kualitas pelayanan oleh konsumen adalah sebagai berikut: Indikator kualitas pelayanan menurut konsumen ada 5 dimensi berikut: 1). *Tangibles*: kualitas pelayanan berupa sarana fisik kantor, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi dan sebagainya. 2). *Realibility*: kemampuan dan keandalan dalam menyediakan pelayanan yang terpercaya. 3). *Responsiveness*: kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat serta tanggap terhadap keinginan konsumen. 4). *Assurance*: kemampuan dan keramahan dan sopan santun dalam meyakinkan kepercayaan konsumen. 5). *Emphaty*: sikap tegas tetapi ramah dalam memberikan payanan kepada konsumen.

Kualitas pelayanan publik dapat diukur melalui indikator yang sifatnya kuantitatif dan kualitatif. Indikator yang sifatnya kuantitatif misalnya seperti indikator biaya, dan tingkat utilitas, sedangkan indikator kinerja secara kualitatif pelayanan misalnya kecepatan pelayanan, ketepatan waktu, kecepatan respon, keramahan petugas pelayanan, kenyamanan, kebersihan, keamanan, keindahan, etika petugas dalam menjalankan pelayanan dan lain sebagainya.

Kualitas pelayanan publik menurut Parasuraman, *et al.*, (1985) terdapat lima dimensi kualitas layanan yang berpengaruh pada kepuasan pelanggan yaitu: (1) bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, sarana komunikasi, (2) keandalan (*reliability*), meliputi kemampuan yang memberikan yang dijanjikan dengan segera, (3) daya tanggap (*responsiveness*), yaitu keinginan para staf dan karyawan/pegawai untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap, (4) jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat yang dapat dipercaya yang dimiliki oleh para staff, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan, dan (5) perhatian (*emphaty*) yang meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan pelanggan.

Untuk mengukur kualitas pelayanan publik dapat digunakan konsep dimensi kualitas jasa pelayanan yang dirumuskan oleh Kotler (1994:561), yaitu:

1. *Reliability* (kepercayaan, keandalan), yaitu kemampuan untuk memberikan secara cepat dan benar jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada konsumen atau pelanggan.
2. *Responsiveness* (ketanggapan, kepekaan, koresponsifan), yaitu kesadaran atau keinginan untuk membantu konsumen dan memberikan pelayanan yang cepat atau tanggap, efektif dan efisien.
3. *Assurance* (kepastian, jaminan keamanan), yaitu pengetahuan atau wawasan dan kemampuan pemberi pelayanan untuk menimbulkan keyakinan dan jaminan keamanan pengguna jasa pelayanan. Kepastian pelayanan disini dimaksudkan adalah kepastian biaya, kejelasan atau kepastian informasi pelayanan dan ketepatan waktu pelayanan.

4. *Emphaty* (kepedulian, empati), yaitu kemauan memberikan pelayanan melalui pendekatan personal relation, memberikan perlindungan serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.
5. *Tangible* (nyata terasa, berwujud), yaitu penampilan para pegawai, tampilan dan kenyamanan fasilitas sarana dan prasana dan prasarana pelayanan serta tampilan peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan publik. Kenyaman kenyamanan/kenikmatan, yaitu suatu kondisi yang berkaitan dengan pelayanan yang dapat mempengaruhi kepuasan pelanggan.

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan publik diterapkan berdasarkan prinsip-prinsip pelayanan publik. Tujuan daripada menentukan standar pelayanan publik yang tentunya ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yang terutama untuk pelayanan instansi pemerintah.

Organisasi pelayanan publik dalam memberikan layanannya diharapkan berorientasi pada kepuasan pelanggan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan berkualitas. Dalam rangka untuk meningkatkan kualitas layanan, Lovelock (1988) membuat 5 (lima) prinsip penyelenggara layanan, yaitu: (1) *Tangibles* (berwujud), baik bentuk maupun fasilitas, misalnya penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi; (2) *Reliability* (kehandalan), yaitu kemampuan memberikan atau membentuk pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan memiliki ketergantungan; (3) *Responsiveness* (daya tanggap/kepekaan), memiliki rasa tanggung jawab terhadap kualitas pelayanan dan responsif atas kebutuhan dan keluhan pengguna jasa layanan; (4)

Assurance (jaminan atau kepastian), baik pengetahuan tentang pelayanan, perilaku dan kemampuan pegawai dalam memberikan layanan; (5) *Emphaty* (empati), yaitu rasa perhatian yang penuh secara personal kepada pengguna jasa layanan.

Kemudian Osborne dan Plastrik (2000) menyarankan penyelenggara layanan menggunakan sistem dan prosedur pelayanan yang berorientasi kepada pelanggan atau pengguna jasa layanan. Menurut Osborne dan Plastrik (2000) bahwa organisasi publik yang berorientasi kepada pengguna jasa layanan, akan memperoleh manfaat sebagaimana berikut ini: 1. Sistem yang berorientasi pelanggan akan memaksa pemberi jasa layanan untuk bertanggung jawab kepada pelanggannya; 2. Mendepolitisasi keputusan terhadap pilihan pemberi jasa; 3. Merancang lebih banyak inovasi; 4. Memberikan kesempatan kepada orang lain untuk memilih di antara pelbagai macam layanan; 5. Tingkat pemborosan lebih rendah, karena pasokan disesuaikan dengan permintaan; 6. Mendorong pelanggan untuk membuat pilihan dan menjadi pelanggan yang berkomitmen; 7. Menciptakan peluang lebih besar bagi terciptanya keadilan.

Selanjutnya Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990) mengidentifikasi sebab-sebab terjadinya gap. Misalnya, *gap 1* (*gap* persepsi manajemen) atau adanya perbedaan antar harapan-harapan konsumen dengan persepsi manajemen terhadap harapan-harapan konsumen, terjadi karena faktor-faktor sebagai berikut: a. Kurangnya riset pemasaran dan tidak dimanfaatkannya riset pemasaran. b. Kurang efektifnya komunikasi ke atas di dalam organisasi penyelenggara pelayanan. c. Terlalu banyaknya tingkatan manajemen. Kemudian terjadinya *gap 2* (*gap* persepsi kualitas) atau perbedaan antara persepsi manajemen tentang harapan-harapan konsumen dengan spesifikasi kualitas

pelayanan yang dirumuskan disebabkan oleh faktor-faktor berikut: a. Lemahnya komitmen manajemen terhadap kualitas pelayanan. b. Tidak tepatnya persepsi tentang feasibilitas. c. Tidak tepatnya standarisasi tugas. d. Kurang tepatnya perumusan tujuan. *Gap 3* (gap penyelenggaraan pelayanan) yaitu perbedaan pelayanan yang diberikan dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang telah dirumuskan, timbulnya karena: a. Adanya ketidak-jelasan peran. b. Adanya konflik peran. c. Tidak cocoknya karakteristik pekerja dengan pekerjaan. d. Tidak cocoknya teknologi dengan karakteristik pekerjaan. e. Tidak tepatnya sistem pengawasan. f. Lemahnya kontrol. g. Lemahnya kekompakan tim. *Gap 4* (gap komunikasi pasar) atau adanya perbedaan antara pelayanan yang diberikan dengan komunikasi eksternal terhadap konsumen terjadi karena faktor-faktor kurangnya komunikasi horizontal dan adanya kecenderungan untuk mengobrol janji. Sedangkan *gap 5* (gap kualitas pelayanan) atau perbedaan pelayanan yang diharapkan oleh konsumen dengan pelayanan yang senyatanya diterima atau dirasakan oleh konsumen, terjadinya sebagai akibat dari akumulasi empat macam gap tersebut.

Dalam menyelenggarakan pelayanan publik diharapkan memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan, menurut Suryadi (2009:12) prinsip-prinsip tersebut adalah meliputi: a) Kepastian hukum, dimaksudkan adanya peraturan perundang-undangan yang menjamin terselenggaranya pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat; b) Keterbukaan, bahwa setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan; c) Partisipatif, untuk mendorong peranserta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat; d) Akuntabilitas,

bahwa proses penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; e) Kepentingan umum, bahwa dalam pemberian pelayanan publik tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan; f) Profesionalisme, bahwa aparat penyelenggara pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugasnya; g) Kesamaan hak, bahwa dalam pemberian pelayanan publik tidak diskriminatif; h) Keseimbangan hak dan kewajiban, bahwa pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.

Berdasarkan berbagai teori yang dikemukakan oleh beberapa ahli tentang teori pelayanan, maka selanjutnya penulis merangkum berbagai teori pelayanan tersebut kedalam kerangka teori pelayanan sebagaimana dalam tabel berikut dibawah ini.

Tabel 2.9. Kerangka Teori Pelayanan

No	Pendapat Ahli	Kerangka Teori Pelayanan
1	(Chitwood, dalam Frederickson, 1988)	Pelayanan yaitu: "1. Pelayanan yang sama bagi semua.; 2. Pelayanan yang sama secara proporsional bagi semua, yaitu distribusi pelayanan yang didasarkan atas suatu ciri tertentu yang berhubungan dengan kebutuhan.; 3. Pelayanan yang tidak sama bagi setiap individu sesuai dengan perbedaan yang relevan. Kriteria yang menyebabkan ketidaksamaan dalam pelayanan tersebut, antara lain adalah: Pertama, pelayanan diberikan atas dasar kemampuan membayar dari pengguna jasa, dan kedua, penyediaan pelayanan atas dasar kebutuhan yang ada.
2	Kotler (1992)	Menyusun beberapa karakteristik yang dapat digunakan untuk menjelaskan keabstrakan dari pelayanan publik, yaitu: (1) sesuatu yang tidak berwujud (<i>intangible</i>), (2) satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu sesuai/sama dengan bentuk pelayanan kepada orang lain (<i>variability</i>), (3) proses produksi dan distribusi pelayanan berlangsung bersamaan pada saat dikonsumsi (<i>inseparability</i>), (4) nilai utamanya dihasilkan dalam proses interaksi antara penjual dan pembeli, (5) tidak dapat disimpan (<i>perishability</i>), (6) tidak menimbulkan kepemilikan terhadap suatu benda.
3	Anderson dan Hughes (1994)	Pelayanan publik sebagai salah satu dari implementasi fungsi peran pemerintah.

No	Pendapat Ahli	Kerangka Teori Pelayanan
4	Lovelock (1992)	Harapan-harapan pengguna jasa tentang kualitas pelayanan didasari oleh 5 dimensi yaitu (a) kehandalan (<i>reliability</i>) yakni kemampuan untuk memberikan jasa dengan akurat dan profesional, (b) ketanggapan (<i>responsiveness</i>) yakni kemampuan untuk menangkap keinginan konsumen dan memberikan pelayanan yang dibutuhkan dengan cepat, (c) kepastian (<i>assurance</i>) yakni kemampuan untuk meyakinkan konsumen untuk mendapatkan pelayanan yang tepat dan dapat dipercaya, (d) empati (<i>empathy</i>) yakni memberikan perhatian kepada konsumen secara personal dan istimewa serta selalu berusaha memahami keluhan dan keinginan mereka, (e) wujud fisik (<i>tangibility</i>) yakni penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana bersifat fisik.
5	Garvin (1987)	Mengelompokkan pengertian kualitas ke dalam lima perspektif, yaitu: a. Transcendental approach, yaitu pendekatan kualitas sebagai <i>innate excellence</i> , dimana kualitas dapat dirasakan atau dapat diketahui; b. <i>Product based approach</i> , yaitu kualitas merupakan karakteristik atau atribut yang dapat dikuantifikasikan dan dapat diukur; c. <i>User based approach</i> , yaitu kualitas tergantung pada orang yang memandangnya, sehingga produk yang paling memuaskan preferensi seseorang merupakan produk yang berkualitas paling tinggi; d. <i>Manufacturing based approach</i> , yaitu kualitas sebagai kesesuaian atau sama dengan persyaratan (<i>conformance to requirement</i>). e. <i>Value based approach</i> , yaitu memandang kualitas dari segi nilai dan harga dengan mempertimbangkan <i>trade off</i> antara kinerja dan harga, kualitas didefinisikan sebagai " <i>affordable excellence</i> ".
6	Moenir, (1995)	Pelayanan yang baik dan memuaskan masyarakat adalah: 1). adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadang-kadang sengaja dibuat oleh pemberi pelayanan; 2). mendapatkan pelayanan secara wajar tanpa gerutu, sindirian atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik dengan alasan untuk dinas ataupun untuk kesejahteraan; 3). mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan dalam kepentingan yang sama, tertib dan tidak pilih kasih; 4). pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak menunggu sesuatu yang tidak menentu.
7	Zeithaml (1990)	Kriteria kualitas pelayanan publik yang lebih detail dikemukakan terdiri dari: 1. <i>Tangible</i> , terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi atau kondisi fisik sebagai penunjang/pendukung pelayanan. 2. <i>Reliable</i> , kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan atau menyediakan layanan yang dijanjikan dengan tepat dan dapat diandalkan. 3. <i>Responsiveness</i> , kemauan aparat penyedia pelayanan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanannya. 4. <i>Competence</i> , kemampuan atau tuntutan yang dimilikinya, pengalaman, keahlian, dan ketrampilannya yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan. 5. <i>Courtesy</i> , sikap atau perilaku ramah, bersahabat, daya tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi; dan sikap aparat yang baik sehingga memenuhi kepuasan pelanggan. 6. <i>Credibility</i> , sikap jujur dan dapat dipercaya. 7. <i>Security</i> , jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya, adanya jaminan rasa aman bebas dari resiko. 8. <i>Accessibility</i> , kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan sehingga memperoleh layanan dengan adil, tidak memihak. 9. <i>Communication</i> , kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, kemampuan memahami atau keingintahuan atau aspirasi pelanggan, ketersediaan untuk mendengarkan dan menyampaikan pesan/informasi baru tentang pelayanan dengan baik. 10. <i>Understanding the customer</i> , berusaha untuk selalu memahami atau mengetahui kebutuhan konsumen.

No	Pendapat Ahli	Kerangka Teori Pelayanan
8	Parasuraman (1985)	Lima dimensi kualitas layanan yang berpengaruh pada kepuasan pelanggan yaitu: (1) bukti langsung (<i>tangibles</i>), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, sarana komunikasi, (2) keandalan (<i>reliability</i>), meliputi kemampuan yang memberikan yang dijanjikan dengan segera, (3) daya tanggap (<i>responsiveness</i>), yaitu keinginan para staf dan karyawan/pegawai untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap, (4) jaminan (<i>assurance</i>), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat yang dapat dipercaya yang dimiliki oleh para staff, bebas dari bahaya, resiko atau keraguan, dan (5) perhatian (<i>emphaty</i>) yang meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan pelanggan.
9	Maxwell dalam Lovelock (2000)	Terdapat enam kriteria untuk menciptakan kualitas pelayanan, yaitu: 1. Tepat dan relevan, artinya pelayanan harus mampu memenuhi keinginan, harapan dan kebutuhan individu atau masyarakat; 2. Tersedia dan terjangkau, artinya pelayanan harus dapat dijangkau atau diakses oleh setiap orang atau kelompok yang membutuhkan pelayanan tersebut; 3. Dapat menjamin rasa keadilan, artinya terbuka dalam memberikan perlakuan kepada individu atau kelompok orang dalam keadaan yang sama tanpa membedakan ras, jenis kelamin, asal usul, dan identitas lainnya; 4. Dapat diterima, artinya layanan memiliki kualitas jika dilihat dari teknik, cara, kualitas, kemudahan, kenyamanan, menyenangkan, dapat diandalkan, tepat waktu, cepat, responsif, dan manusiawi; 5. Ekonomis dan efisien, artinya dari sudut pandang pengguna jasa layanan dapat dijangkau dari segi tarif yang ditentukan; 6. Efektif, artinya menguntungkan pengguna jasa layanan dan semua lapisan masyarakat yang dilayani.
10	Lovelock (1998)	Organisasi pelayanan publik dalam memberikan layanannya diharapkan berorientasi pada kepuasan pelanggan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan berkualitas. Dalam rangka untuk meningkatkan kualitas layanan membuat 5 (lima) prinsip yang perlu untuk diperhatikan oleh penyelenggara layanan, yaitu: 1. <i>Tangibles</i> (berwujud), baik bentuk maupun fasilitas, misalnya penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi; 2. <i>Reliability</i> (kehandalan), yaitu kemampuan memberikan atau membentuk pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan memiliki ketergantungan; 3. <i>Responsiveness</i> (daya tanggap/kepekaan), memiliki rasa tanggung jawab terhadap kualitas pelayanan dan responsif atas kebutuhan dan keluhan pengguna jasa layanan; 4. <i>Assurance</i> (jaminan atau kepastian), baik pengetahuan tentang pelayanan, perilaku dan kemampuan pegawai dalam memberikan layanan; 5. <i>Emphaty</i> (empati), yaitu rasa perhatian yang penuh secara personal kepada pengguna jasa layanan.
11	Osborne dan Plastrik (2000)	Organisasi publik yang berorientasi kepada pengguna jasa layanan, akan memperoleh manfaat, yaitu: 1. Sistem yang berorientasi pelanggan akan memaksa pemberi jasa layanan untuk bertanggung jawab kepada pelanggannya; 2. Mendepolitisasi keputusan terhadap pilihan pemberi jasa; 3. Merancang lebih banyak inovasi; 4. Memberikan kesempatan kepada orang lain untuk memilih di antara pelbagai macam layanan; 5. Tingkat pemborosan lebih rendah, karena pasokan disesuaikan dengan permintaan; 6. Mendorong pelanggan untuk membuat pilihan dan menjadi pelanggan yang berkomitmen; 7. Menciptakan peluang lebih besar bagi terciptanya keadilan.

Sumber:berbagai teori diolah

Berdasarkan berbagai hal baik dari latar belakang masalah maupun tinjauan teoritik tersebut di atas dapat dijelaskan mengenai paradigma administrasi publik yang dipakai (dipergunakan) dan nilai *novelty* (kebaharuan) dalam penelitian disertasi ini.

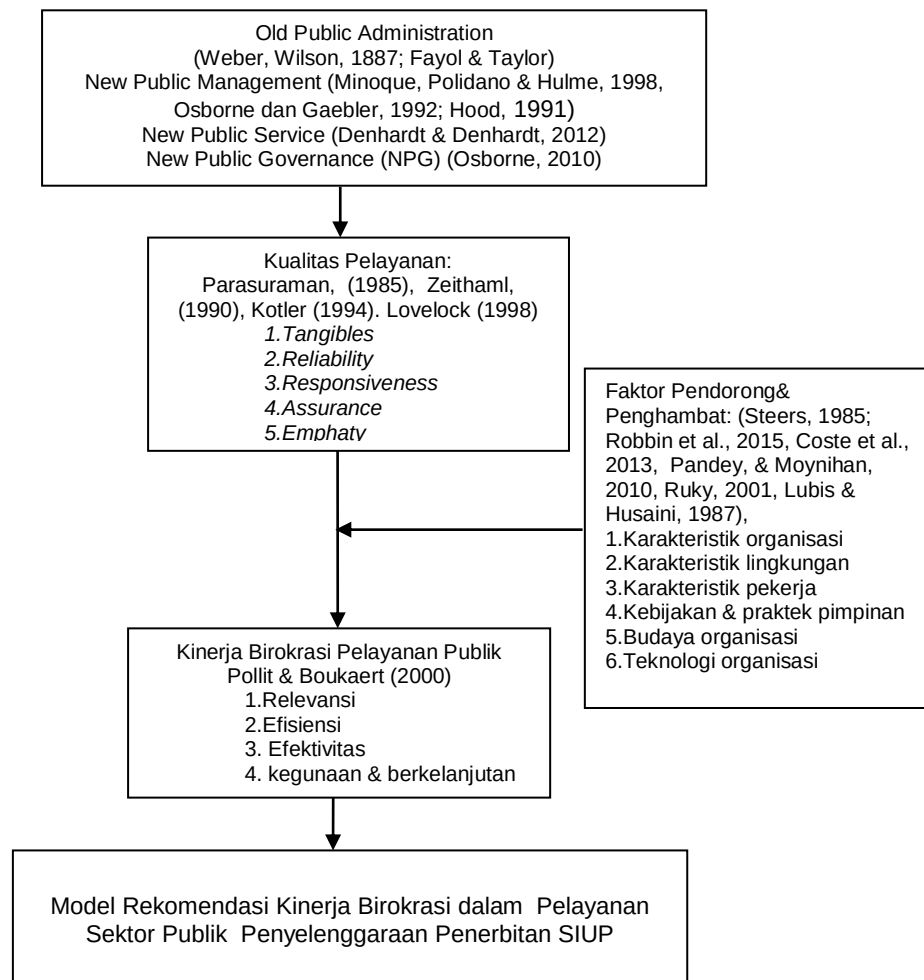
Dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan judul kinerja birokrasi dalam pelayanan sektor publik, studi tentang penyelenggaraan penerbitan SIUP pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sidoarjo, menggunakan penekanan paradigma administrasi publik *new public management* (NPM). Walaupun penekanan lebih pada paradigma *new public management* namun ada sedikit unsur paradigma administrasi *new public service* yang di dalamnya terdapat nilai-nilai partisipasi publik dalam bentuk kontrol publik terhadap penyelenggaraan pelayanan penerbitan SIUP di Kabupaten Sidoarjo. Mengapa penekanannya lebih pada paradigma NPM? Penelitian ini terhadap birokrasi pelayanan sektor publik, yang penekanannya pada kinerja. Oleh karenanya penekanan pada kinerja adalah nilai-nilai dari pandangan atau perspektif paradigma *new public management*. Pisau analisis dalam mengukur kinerja birokrasi pelayanan dalam penelitian ini adalah memakai teori input-output Pollit dan Boukaert (200), dengan nilai *novelty* (kebaharuan) dalam penelitian ini adalah *equity* (keadilan).

2.8. Kerangka Pemikiran Penelitian

Kerangka pikir penelitian dimaksudkan merupakan cerminan dari alur penelitian ini dilakukan. Unsur-unsur di dalam alur penelitian ini menunjukkan masalah yang hendak diteliti. Alur penelitian ini menunjukkan elaborasi permasalahan kinerja birokrasi pelayanan publik di sektor perijinan usaha

perdagangan kedalam fokus penelitian, proses penelitian dalam rangka menjawab berbagai permasalahan.

Berdasarkan berbagai uraian tersebut di atas, untuk selanjutnya disusun kerangka pikir penelitian yang menggambarkan secara general posisi masalah, dan dasar teori yang digunakan dalam penelitian ini. *Theoretical Framework* (Kerangka Konsep Pemikiran) Penelitian tentang Kinerja Birokrasi Pelayanan Sektor Publik dalam penyelenggaraan Penerbitan SIUP sebagai berikut:



Gambar 2.8. Kerangka Pemikiran Penelitian